

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. C. 3262 Governo – approvato dal Senato (Parere alla V Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione</i>)	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:	
Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. C. 3194 Governo – approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	10

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

Giovedì 30 luglio 2015. – Presidenza del presidente Aniello FORMISANO.

La seduta comincia alle 9.40.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali.

C. 3262 Governo – approvato dal Senato.

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, fa presente che il disegno di legge all'esame del Comitato presenta un contenuto assai complesso ed articolato. A seguito dell'esame parlamentare presso il Senato,

infatti, all'originario nucleo delle disposizioni, afferenti alla funzionalità degli enti territoriali, da conseguire mediante una serie di interventi dei quali fornisce puntuale indicazione il preambolo, se ne sono aggiunte molteplici, non sempre riconducibili agli oggetti di disciplina individuati dal titolo e dal preambolo del decreto-legge: basti considerare che il numero degli articoli è passato da 18 a 42. In particolare, il decreto-legge, come modificato presso l'altro ramo del Parlamento, reca una serie di interventi di carattere ordinamentale che afferiscono a molteplici materie, quali, e solo per citarne alcune, le procedure concorsuali presso le Agenzie fiscali, la proroga dell'impiego del personale militare delle Forze armate per esigenze di sicurezza e di prevenzione e contrasto del terrorismo, la soppressione del Fondo Gas di cui alla legge n. 1084 del 1971, le concessioni demaniali marittime, l'IMU agricola, il risanamento ambientale, le assunzioni straordinarie nelle forze di

polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco. A tali interventi se ne aggiungono altri, prevalentemente di carattere localistico, che, pur riguardanti gli enti territoriali, non sembrano riconducibili ai singoli oggetti di disciplina del provvedimento d'urgenza come definiti nel preambolo. A tale proposito, ritiene che il Comitato non possa non tenere in debito conto la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 2015, che, richiamando la sentenza n. 32 del 2014, ha chiarito che « *le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso* ».

Ulteriori criticità del provvedimento attingono poi al mancato ricorso (in alcuni casi) alla tecnica della novellazione, ad alcuni difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente, alla previsione di alcuni termini eccessivamente brevi per l'adozione di atti attuativi del decreto-legge (scaduti senza essere stati evasi), e alla tecnica redazionale del testo.

Marilena FABBRI, pur condividendo le considerazioni svolte dal relatore, ritiene che la disciplina in materia di IMU agricola, indicata tra le materie non corrispondenti né al titolo né al preambolo del decreto-legge, dovrebbe invece essere ricompresa tra quegli interventi che, pur non essendo riconducibili ai singoli oggetti di disciplina del provvedimento d'urgenza come definiti nel preambolo, riguardano comunque gli enti territoriali. Ritiene poi che l'indicazione di termini brevi per l'adozione di provvedimenti attuativi, decorrenti sin dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, sia connessa alla natura del provvedimento d'urgenza e alle esigenze sottese alla sua attuazione.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, nel condividere la prima delle due osservazioni formulate dalla collega Fabbri, in relazione alla seconda, concernente la tempistica prevista dal decreto-legge per

l'adozione dei provvedimenti attuativi, chiarisce di aver fatto esclusivo riferimento ai casi in cui i termini indicati nel decreto-legge, evidentemente troppo stretti, siano già scaduti senza che i provvedimenti in questione siano stati adottati.

Alla luce del dibattito svoltosi, formula dunque la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge C. 3262 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 18 articoli, cui si aggiungono i ben 26 articoli, i 66 commi e le due Tabelle inseriti in occasione del suo esame presso il Senato, presenta un contenuto estremamente complesso e articolato;

il preambolo fornisce puntuale indicazione dell'originario nucleo di disposizioni (incidenti sulla funzionalità degli enti territoriali mediante interventi riguardanti la materia finanziaria, quella sanitaria, il personale dipendente e l'erogazione dei servizi di competenza, nonché mediante specifiche misure in favore dei territori colpiti da calamità naturali) e reca l'indicazione della necessità e dell'urgenza del provvedere in ordine a tutti gli interventi in questione, fatta eccezione per quelli in materia di policlinici universitari gestiti da università non statali contenuti all'articolo 9, commi 10 e 11;

a tale complesso di disposizioni, si aggiungono, nel testo all'esame della Camera, ulteriori norme che, in alcuni casi, afferiscono ad ambiti materiali diversi rispetto a quelli indicati nel titolo del decreto-legge e specificati nel preambolo e, in altri casi, seppur riconducibili alla materia indicata nel titolo del decreto-legge, risultano estranei rispetto agli oggetti dell'intervento d'urgenza così come definiti nel preambolo;

in particolare, agli ambiti materiali prima indicati e alle complessive finalità perseguite dal provvedimento, non sem-

brano riconducibili le disposizioni di cui agli articoli: 4-*bis*, che interviene in materia di procedure concorsuali presso le Agenzie fiscali; 5-*bis*, recante proroga dell'impiego del personale militare delle Forze armate per esigenze di sicurezza e di prevenzione e contrasto del terrorismo; 7, comma 9-*ter*, in materia di classificazione dei rifiuti pericolosi; 7, commi da 9-*septies* a 9-*quiquiesdecies*, che intervengono (in via non testuale) a sopprimere il Fondo Gas di cui alla legge n. 1084 del 1971 e ad istituire una Gestione ad esaurimento di tale Fondo presso l'INPS; 7, commi 9-*septiesdecies* e *duodevicies*, recanti interventi in materia di concessioni demaniali marittime; 7, comma 9-*sexies*, che interviene a finanziare gli sgravi contributivi previsti dai commi 118 e 121 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) di cui beneficiano i datori di lavoro alle condizioni previste dal comma 122 del medesimo articolo; 8, commi da 4-*bis* a 4-*quater*, che intervengono a disciplinare il pagamento, da parte del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, dei debiti dallo stesso assunti a seguito dell'incorporazione dell'Istituto nazionale di economia agraria; 9, commi da 9-*bis* a 9-*quater*, che intervengono, con norma di interpretazione autentica, su profili fiscali della locazione finanziaria; 9, commi da 11-*bis* a 11-*quater*, che intervengono sul Consorzio interuniversitario (CINECA); 11, commi 16-*bis* e 16-*ter*, recanti disposizioni in materia di gestione dei rifiuti e procedimenti per il rilascio o l'adeguamento dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA); 11, comma 16-*quater*, volto a modificare la procedura di nomina dei Commissari straordinari del Governo per i programmi di risanamento ambientale e la definizione degli indirizzi strategici per il risanamento del comprensorio Bagnoli – Coroglio; 11-*bis*, recante « disposizioni in materia di economia legale »; 13-*quater*, che proroga il termine per la cantierabilità di alcune opere stradali e ferroviarie individuate dall'articolo 3 del decreto-legge n. 133 del 2014; 16-*bis*, recante misure per favorire la rappresentanza territoriale ne-

gli organi di amministrazione di associazioni e fondazioni con finalità di gestione di beni del patrimonio mondiale dell'umanità e 16-*ter*, recante disposizioni in materia di assunzioni straordinarie nelle forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

seppur recanti interventi riguardanti gli enti territoriali, non appaiono invece riconducibili ai singoli oggetti di disciplina del provvedimento d'urgenza come definiti nel preambolo, le misure, prevalentemente di carattere localistico, contenute agli articoli: 1-*quinqies*, che interviene in materia di variazione dell'assetto proprietario del Parco di Monza; 7, comma 9-*bis*, in materia di pubblicità delle nuove rendite catastali degli immobili siti nelle province autonome di Trento e di Bolzano; 7, comma 9-*quater*, recante interventi in favore del comune di Milano; 7, comma 9-*sexiesdecies*, recante interventi in favore del comune di Campione d'Italia; 7-*bis*, che novella il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, in materia di copertura assicurativa sull'operato degli amministratori degli enti locali e di rimborso delle spese legali; 8, comma 13-*bis*, che interviene in materia di IMU agricola; 8, commi 13-*ter* e 13-*quater*, che intervengono al fine di sopperire alle specifiche e straordinarie esigenze finanziarie delle città metropolitane di Milano e di Torino ed al fine di fronteggiare le specifiche esigenze relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con *handicap* fisici o sensoriali; 8, comma 13-*sexies*, che modifica il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 con un intervento peraltro nella materia elettorale (cause di ineleggibilità dei sindaci); 8, commi da 13-*octies* a 13-*duodecies*, che disciplinano le modalità di assegnazione delle quote di imposta dovute dallo Stato alla regione Sicilia a norma dell'articolo 37 del suo Statuto; 8-*bis*, che dà attuazione all'Accordo in materia finanziaria stipulato tra lo Stato e la regione Valle d'Aosta in data 21 luglio 2015, disciplinandone profili applicativi; 9-*novies* e 9-*decies* recanti disposizioni in materia sanitaria ulteriori rispetto a

quanto concordato in sede di Conferenza Stato-regioni in data 26 febbraio e 2 luglio 2015 e connesse allo svolgimento di Expo 2015 e del Giubileo straordinario; 13-*bis*, recante istituzione di una zona franca per la Sardegna; 13-*ter*, recante misure per la città di Venezia; 16, comma 1-*bis*, capoverso 5-*ter*, che reca interventi volti ad assicurare la tutela e la valorizzazione del sito archeologico di Pompei e delle aree limitrofe; 16-*quater*, recante disposizioni per la stabilizzazione dei lavoratori di comuni della regione Calabria;

con riferimento alle disposizioni prima indicate, che inseriscono, nella legge di conversione, oggetti di disciplina nuovi rispetto a quelli contenuti nel decreto-legge, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, *“tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d’urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita”*, nonché rispetto all’intestazione del decreto e al preambolo; si ricorda altresì che, nella sentenza n. 32 del 2014, con orientamento confermato, da ultimo, nella recentissima sentenza n. 154 del 2015, la Corte costituzionale ha inoltre chiarito che *“le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”*;

ancorché riguardante una materia solo indirettamente connessa a quelle oggetto del decreto-legge, la disciplina contenuta all’articolo 9-*duodecies* – in materia di organizzazione e funzionamento dell’Agenzia italiana del farmaco – non sembra invece presentare profili problematici sul piano dell’omogeneità del contenuto, in quanto essa appare strumentale all’attuazione della corposa disciplina, inserita in

sede di conversione del decreto-legge, agli articoli da 9-*bis* a 9-*octies*, in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge in esame riproduce, all’articolo 5-*bis*, i contenuti del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85 (S. 1992), recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio, assegnato alle Commissioni riunite 1^a e 4^a del Senato e, all’articolo 11, commi 16-*bis* e 16-*ter*, i contenuti degli articoli 1 e 2 del decreto legge n. 92 del 2015 (C. 3210), in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, attualmente all’esame delle Commissioni riunite VIII e X della Camera; come già evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – possono discendere effetti di incertezza sull’individuazione della disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, nonché un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge, sia pure attenuata dall’espressa clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto-legge confluito nel provvedimento in esame e dunque destinato a decadere;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il decreto-legge ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, dal momento che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali; in altri casi, il difetto di coordinamento con la normativa vigente è imputabile all’introduzione di numerose misure di carattere organico che, nell’ambito delle partizioni del testo nelle quali sono

inserite, appaiono decontestualizzate e, in molti casi, 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, si riscontrano, a titolo meramente esemplificativo, agli articoli: 4, commi 1 e 2, 5 e 7, comma 9-*quinquies*, che fanno sistema con la legge n. 56 del 2014 relativamente al personale delle province; 7, che fa sistema con l'articolo 1, commi 430 e 537 della legge n. 190 del 2014, in materia di rinegoziazione di mutui da parte degli enti locali; 8, commi da 1 a 12, che fanno sistema con il decreto-legge n. 35 del 2013 (in particolare, articolo 1, commi 10 e 11 e articolo 2, comma 3), in materia di liquidità degli enti territoriali per procedere al pagamento dei debiti contratti; 8, commi da 4-*bis* a 4-*quater*, che fanno sistema con l'articolo 1, comma 381 della legge n. 190 del 2014; 11, che: al comma 1, per accelerare la ricostruzione in Abruzzo, integra e modifica in maniera non testuale l'articolo 67-*quater*, comma 8, del decreto-legge n. 83 del 2012 e, al comma 7-*bis*, estende l'ambito di applicazione del comma 5 del citato articolo 67-*quater*; 13, comma 01, che prolunga la catena delle proroghe dello stato di emergenza conseguente al terremoto del maggio 2012 effettuata modificando in maniera non testuale l'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 74 del 2012 (articolo 6, comma 1 del decreto-legge n. 43 del 2013; articolo 7, comma 9-*ter* del decreto-legge n. 133 del 2014); 16, comma 1, che integra in maniera non testuale l'articolo 117 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2014, in materia di affidamento dei servizi per il pubblico da parte degli istituti e luoghi della cultura;

il decreto-legge, secondo una modalità di produzione normativa che, come rilevato già in altre occasioni analoghe, appare non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, modifica altresì disposizioni di recentissima approvazione

(si veda, ad esempio, l'articolo 8, comma 13);

esso, infine, all'articolo 7, comma 2-*bis*, introduce, nell'ambito dell'articolo 259, comma 1-*ter*, del testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267/2000, che prevede che nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, in determinati casi, l'ente possa raggiungere l'equilibrio finanziario, in deroga alle norme vigenti, entro tre anni, un secondo periodo che estende tale termine portandolo da tre a quattro anni, a tutti gli enti locali, ricomprendendovi così anche i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti indicati nel primo periodo, per i quali tuttavia il testo risultante dopo la modifica continua a mantenere il termine dei tre anni;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il provvedimento contiene alcune disposizioni di carattere ordinamentale i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore (si veda, per esempio, l'articolo 3, commi 1 e 2): in relazione alle succitate disposizioni, appare dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto; altre disposizioni hanno invece efficacia retroattiva: ad esempio, l'articolo 1, comma 9, capoverso 3-*ter*, relativo alla disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'anno 2012 e l'articolo 9, comma 9, che modifica alcune disposizioni del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) al fine di differire dal 2013 al 2017 i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, che finora non hanno trovato applicazione;

alle suddette disposizioni vanno aggiunte quelle contenute all'articolo 7,

comma 8-bis, e all'articolo 9, comma 9-bis, formulate in termini di interpretazione autentica di una previgente disciplina normativa e per le quali andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo" »;

esso contiene inoltre disposizioni di cui viene circoscritta la validità temporale, le quali agiscono generalmente in deroga, esplicita o implicita, al diritto vigente. A titolo esemplificativo: l'articolo 1, comma 7, con riguardo alle sanzioni erogabili ai comuni che non hanno rispettato i vincoli del patto di stabilità interno nel 2014, deroga implicitamente all'articolo 31, comma 26, lettera a) della legge 12 novembre 2011, n. 183; l'articolo 5, comma 2, sul trasferimento del personale appartenente alla polizia provinciale, dispone "in deroga alle vigenti disposizioni in materia di limitazioni alle spese ed alle assunzioni di personale"; l'articolo 11, comma 6, con riguardo alla ricostruzione in Abruzzo, pur facendo "salvo quanto previsto dall'articolo 1656 del codice civile" deroga implicitamente a tale norma, sostituendo alla previa autorizzazione dei subappalti da parte del committente, la semplice comunicazione *ex post* da parte dell'appaltatore al committente stesso; al medesimo articolo 11, il comma 16-*quater*, lettera a), novella l'articolo 33 del decreto-legge n. 133 del 2014, al fine di dettare una nuova disciplina per la nomina dei commissari straordinari per il risanamento ambientale, prevedendo che essa avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della Regione interessata, e derogando così implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, a norma del quale – e come attualmente previsto dalla disposizione novellata – i commissari straordinari del Governo sono nominati

con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge reca la previsione di adempimenti ai quali si sarebbe dovuto dare attuazione in termini assai brevi e che risultano già scaduti. In particolare, all'articolo 8, il comma 2 prevede l'adozione, entro il 15 luglio, di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, conferendo alla Conferenza Stato-Regioni la possibilità di individuare, nei dieci giorni successivi, modalità di riparto diverse dal criterio legislativamente individuato dal medesimo comma; il comma 7 prevede l'adozione di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, entro il 30 giugno 2015; il comma 10 prevede infine l'adozione di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 10 luglio con il quale "è stabilita, secondo una metodologia adottata sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, la quota" di un contributo spettante a ciascun comune;

infine, il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, valuti la Commissione la soppressione delle disposizioni contenute agli articoli 4-bis, 5-bis, 7, comma 9-*ter*, 7, commi da 9-*septies* a 9-*quinquiesdecies*, 7, commi 9-*septiesdecies* e *duodevicies*, 7, comma 9-*sexies*, 8, commi da 4-bis a 4-*quater*, 9, commi da 9-bis a 9-*quater*, 9, commi da 11-bis a

11-*quater*, 11, commi 16-*bis* e 16-*ter*; 11, comma 16-*quater*, 11-*bis*, 13-*quater*, 16-*bis* e 16-*ter*, che appaiono estranee rispetto agli oggetti e alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

verifichi altresì la Commissione l'opportunità di mantenere le disposizioni di cui agli articoli 1-*quinquies*, 7, comma 9-*bis*, 7, comma 9-*quater*, 7, comma 9-*sexiesdecies*, 7-*bis*, 8, comma 13-*bis*, 8, commi 13-*ter* e 13-*quater*, 8, comma 13-*sexies*, 8, commi da 13-*octies* a 13-*duodecies*, 8-*bis*, 8-*novies* e 8-*decies*, 13-*bis*, 13-*ter*, 16, comma 1-*bis*, capoverso 5-*ter* e 16-*quater*, le quali, pur recando misure riguardanti gli «enti territoriali», incidono tuttavia su oggetti ulteriori rispetto a quelli specificati nel preambolo;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

all'articolo 7, comma 2-*bis*, si coordinino le disposizioni dallo stesso introdotte nell'ambito dell'articolo 259, comma 1-*ter*, secondo periodo, del decreto legislativo n. 267 del 2000, con quelle contenute nel primo periodo della disposizione novellata;

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale sulla normativa in vigore, in termini di novella alla medesima, nonché effettuare i necessari coordinamenti con l'ordinamento vigente;

si dovrebbe altresì espungere dall'articolo 8, comma 2, secondo periodo, quella parte della disposizione che consente ad atti non legislativi di modificare i criteri di riparto del Fondo per assicurare la liquidità dei pagamenti in favore degli enti

locali legislativamente individuati dal primo periodo del medesimo comma;

all'articolo 11, comma 6, si dovrebbe esplicitare la deroga implicita, ivi contenuta, all'articolo 1656 del codice civile, in materia di subappalto;

all'articolo 11, comma 16-*quater*, lettera *a*), laddove prevede che i Commissari straordinari per il risanamento ambientale siano nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – alla luce del quadro normativo vigente richiamato in premessa – valuti la Commissione se non sia opportuno – ripristinando il testo vigente – prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei ministri;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 8, comma 7, che contiene un rinvio generico all'articolo 1 del decreto-legge n. 35 del 2013, si precisi a quale dei 26 commi di cui si compone l'articolo richiamato si intenda fare riferimento.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

abbia cura il legislatore di evitare sovrapposizioni normative ed intrecci tra disposizioni sostanzialmente identiche presenti in più provvedimenti d'urgenza, in quanto tale fenomeno è suscettibile di ingenerare incertezze interpretative ed applicative, di determinare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge nonché un uso anomalo dello strumento del decreto-legge. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

Giovedì 30 luglio 2015.

Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

C. 3194 Governo – approvato dal Senato.

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Tancredi TURCO, *relatore*, nell'illustrare i contenuti del disegno di legge all'oggetto, fa presente che esso è volto a delegare il Governo alla redazione di un nuovo codice dei contratti pubblici, al fine di recepire tre direttive europee di riordino della normativa dell'Unione europea in materia di concessioni e di appalti, nonché di riordinare la disciplina interna vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

A tale proposito, in relazione agli ambiti di competenza del Comitato, fa presente che le maggiori criticità riscontrate, indicate analiticamente nella proposta di parere che sottopone al Comitato, riguardano la formulazione dei principi e dei criteri di delega e la procedura delineata per il suo esercizio.

Conclusivamente, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3194 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

il disegno di legge, che si compone di un unico articolo suddiviso in 9 commi,

reca un contenuto omogeneo, essendo volto a delegare il Governo alla redazione di un nuovo codice dei contratti pubblici, al fine di recepire tre direttive europee di riordino della normativa dell'Unione europea in materia di concessioni e di appalti, nonché di riordinare la disciplina interna vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene alcune disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega (si vedano le lettere *e*, *f*, *i*, *m*, *p*, *t*, *ddd*, e *fff*) del comma 1); disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono eccessivamente generici (ad esempio, la lettera *o*) del comma 1, che prevede l'“attribuzione all'ANAC di più ampie funzioni”, la lettera *zz*) del medesimo comma, che demanda al decreto legislativo la “previsione di criteri per le concessioni” e l'introduzione di “criteri volti a vincolare la concessione”, e la lettera *ggg*) del medesimo comma 1 che, in merito all'impatto sull'ambiente o sul territorio di grandi progetti infrastrutturali, delega il Governo a prevedere “una procedura di acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi per realizzare un'opera che sia semplice, vincolante e non modificabile nel tempo”); nonché disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega (si vedano, ad esempio, le lettere *b*, *c*, *d*) e *u*) del comma 1), con la conseguenza che, nelle suddette fattispecie, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo;

alcuni dei principi e criteri direttivi della delega enucleati al comma 1 contengono inoltre clausole delle quali andrebbe valutata la portata normativa: ad esempio,

la lettera *b*) richiede che sia garantito “l’effettivo coordinamento e l’ordinata transizione tra la previgente e la nuova disciplina”, analogamente, la lettera *mmm*) richiama la necessità di un “ordinato passaggio tra la previgente e la nuova disciplina”; altre disposizioni richiedono poi il rispetto della vigente normativa statale (lettera *h*), della normativa di rango costituzionale (lettera *v*), del diritto europeo (lettere *ss*), *uu*) e *aaa*), o dei principi dell’Unione europea (lettera *oo*);

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

quanto alla procedura delineata per l’esercizio della delega, il comma 3, quarto periodo, prevede che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmetta il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e renda comunicazioni innanzi alle relative Assemblee, al termine delle quali potrebbero approvare apposite risoluzioni parlamentari: per tale ragione, non appare chiara la formulazione della norma laddove reca l’inciso “anche in mancanza di nuovo parere”, posto che la procedura delineata non contempla l’espressione di un secondo parere parlamentare;

con riferimento al computo dei termini per l’esercizio della delega, l’ultimo periodo del comma 3 richiama la previsione di carattere generale contenuta nell’articolo 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, a norma del quale se il termine per l’espressione del parere parlamentare scade nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi, secondo un meccanismo che non permette di individuare il termine per l’esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione nei propri pareri, ha sempre 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’” e che, 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;

alcuni dei principi e criteri direttivi (ad esempio, quelli contenuti all’articolo 1, comma 1, lettere *q*) e *lll*), che autorizzano il Governo ad emanare un nuovo regolamento di attuazione ed esecuzione del nuovo codice, che disponga, in particolare, “la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, di servizi e di fornitura”) recano in realtà norme di immediata applicazione e riguardano adempimenti ulteriori rispetto all’esercizio della delega e potrebbero essere ricollocate al di fuori dei principi e criteri direttivi di delega, tra le disposizioni di immediata applicazione, e, in particolare, al comma 6, con il quale fanno sistema;

sul piano della formulazione del testo, in diversi principi e criteri direttivi l’uso degli aggettivi e degli avverbi determina un’autoqualificazione delle previsioni: ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, al comma 1, lettera *b*) – che delega il Governo alla “compilazione di un unico testo normativo con contenuti di disciplina adeguata” – lettera *c*) – che pone l’obiettivo di “conseguire una drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un maggiore livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti, tenendo in debita considerazione gli aspetti peculiari dei contratti pubblici relativi a lavori” – nonché alle lettere *d*) e *gg*);

infine, il disegno di legge nel testo presentato al Senato reca sia l’analisi tecnico-normativa (ATN) sia l’analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera b), si sostituisca il riferimento ivi contenuto alla "compilazione" di un nuovo testo unico normativo recante il codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione con quello, più appropriato, alla "elaborazione" di tale codice, tenuto conto della natura non solo ricognitiva ma anche innovativa dello stesso;

tenuto conto che la lettera iii) del comma 1 delega il Governo alla "espressa abrogazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con effetto dalla data di entrata in vigore" del nuovo codice, si verifichi la soppressione del comma 8, il quale dispone, in maniera parziale e con la stessa decorrenza, la cessazione dell'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 129, comma 3, del medesimo codice;

per quanto detto in premessa – all'articolo 1, comma 3, quarto periodo, si elimini l'inciso "anche in mancanza di nuovo parere";

per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 3, si sostituisca il quinto periodo, che consente il ricorso alla "tecnica dello scorrimento" del termine per l'esercizio della delega, individuando in modo univoco il termine ultimo per l'esercizio della delega, che potrebbe coincidere – anche al fine di evitare l'apertura di procedure di infrazione –, con il termine ultimo per l'attuazione delle direttive (18 aprile 2016);

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

tenuto conto che la lettera ee) del comma 1 e il comma 7 recano entrambi

(l'uno sotto forma di principio e criterio direttivo di delega, l'altro di disposizione di immediata applicazione) la previsione del divieto, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, di attribuire compiti di responsabile o direttore dei lavori allo stesso contraente generale o soggetto collegato – si dovrebbe chiarire se, come sembra, l'intento del legislatore sia quello di dettare una nuova disciplina che abbia immediata vigenza nelle more dell'adozione del nuovo codice, ma che poi confluisca nel codice medesimo o se, invece, si tratti di una duplicazione della stessa disposizione;

all'articolo 1, comma 1, si dovrebbero meglio specificare i principi e criteri direttivi contenuti alle lettere e), f), i) m), p), t), ddd) e fff), avendo cura di distinguerli chiaramente dagli oggetti di delega, come richiesto dalla circolare del 2001;

al medesimo articolo 1, comma 1, lettere b), c), d) o), u), zz) e ggg), che recano principi e criteri direttivi generici o formulati in termini di finalità della delega, si dovrebbero meglio precisare i suddetti principi e criteri al fine di circoscrivere adeguatamente la discrezionalità del legislatore delegato;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbero coordinare le disposizioni recate dal comma 1, lettera a), che dispone il "divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive" con le previsioni delle lettere n), ff), gg) e oo), che sembrano invece imporre aggravii procedurali o complicazioni rispetto a quanto stabilito dalla normativa europea di riferimento;

per esigenze di coordinamento interno al testo, si valuti l'unificazione nell'ambito di un unico principio e criterio direttivo dei due distinti principi e criteri contenuti alle lettere d) e g) in quanto,

mentre il primo indica tra gli obiettivi di delega la definizione di “*procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione*”, la seconda ripete tale obiettivo ponendovi un’eccezione, rappresentata dalle “*singole fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali*”;

si dovrebbero altresì coordinare le disposizioni recate dal comma 1, lettera *l*), numero 2), laddove prevede l’unificazione delle banche dati esistenti nel settore presso l’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con esclusione della banca dati centralizzata di cui alla lettera *r*), con quelle recate da tale lettera, la quale dispone a sua volta “*l’accesso a un’unica banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*”, conferendo così l’attributo dell’unicità a due distinte banche dati;

al comma 1, lettera *l*), n. 5), che prefigura l’introduzione di un ulteriore

obbligo di denuncia (oltre gli obblighi di denuncia già previsti nel codice penale), limitato ad alcune specifiche categorie di reati e posto a carico delle imprese titolari di appalti pubblici, si dovrebbe indicare – come negli altri casi di denuncia obbligatoria già previsti nel codice penale – la sanzione conseguente alla violazione dell’obbligo in oggetto;

per quanto detto in premessa, valuti altresì la Commissione l’opportunità di ricollocare i principi e criteri direttivi contenuti all’articolo 1, comma 1, lettere *q*) e *lll*), al di fuori dei principi e criteri direttivi di delega tra le disposizioni di immediata applicazione, e, in particolare, al comma 6, con il quale fanno sistema. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 10.25.