

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67, recante disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero. C. 5342 Governo – Approvato dal Senato (Parere alla Commissione III) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i>)	3
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione. C. 5341 Governo – Approvato dal Senato (Parere alla Commissione VIII) (<i>Esame e conclusione – Parere con raccomandazione</i>)	5
Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, recante proroga di termini in materia sanitaria. C. 5323 Governo (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	7

Mercoledì 11 luglio 2012. — Presidenza del presidente Carolina LUSSANA.

La seduta comincia alle 13.50.

Comunicazioni del Presidente.

Carolina LUSSANA, *presidente*, dà il benvenuto all'onorevole Monai, di recente entrato a far parte del Comitato per la legislazione.

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 maggio 2012, n. 67, recante disposizioni urgenti per il rinnovo dei Comitati e del Consiglio generale degli italiani all'estero. C. 5342 Governo – Approvato dal Senato.
(Parere alla Commissione III).

(Esame e conclusione – Parere con osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, illustra il contenuto – assai circoscritto – del decreto-legge in esame, volto a prorogare il termine per l'elezione dei componenti dei Comitati degli italiani all'estero e del Consiglio generale degli italiani all'estero, disponendo contestualmente la permanenza in carica degli attuali membri sino al rinnovo dei suddetti organi. Dopo aver segnalato che, con riferimento alle elezioni in questione, il decreto contiene un'autorizzazione alla delegificazione in materia di votazione e scrutinio dei seggi mediante tecnologia informatica, precisa che il provvedimento, quanto agli aspetti di competenza del Comitato, presenta limitatissimi profili problematici. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 5342 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto esclusivamente a dettare norme in materia di rinnovo dei COMITES

(Comitati degli italiani all'estero) e del CGIE (Consiglio generale degli italiani all'estero), prevedendo una ulteriore proroga del termine, già prorogato due volte, per procedere alla elezione « entro la fine dell'anno 2014 » dei componenti dei suddetti enti, di cui contestualmente si dispone la permanenza in carica fino all'insediamento dei nuovi organi;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, laddove proroga il termine per lo svolgimento delle elezioni dei COMITES e del CGIE, da ultimo fissato al 31 dicembre 2012 dall'articolo 2 del decreto-legge n. 63 del 2010, modifica la suddetta disposizione in via non testuale; in relazione alla proroga in questione, si ricorda, altresì, che la scadenza quinquennale per il rinnovo dei COMITES e del CGIE è stata più volte prorogata con decreto-legge anche in occasione delle precedenti elezioni, svoltesi nel 2004, a conferma di una evidente difficoltà nel dare puntuale attuazione alla legge istitutiva, cui si cerca di ovviare con il regolamento di delegificazione previsto dall'articolo 1, comma 1;

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1-ter, laddove prevede che il regolamento di delegificazione di cui si prevede l'adozione debba essere « emanato previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta », contiene una disposizione meramente descrittiva e quindi priva di un'autonoma portata normativa, in quanto si limita a riprodurre il contenuto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, secondo una tecnica normativa pressoché costante nei più recenti provvedimenti d'urgenza, si connota per l'introduzione di una sorta di preambolo esplicativo, volto ad enunciare le finalità e i principi ispiratori dell'intervento legislativo, i quali risultano peraltro già indicati sia nella relazione illustrativa che nel preambolo del decreto legge;

sul piano dei rapporti con le fonti secondarie del diritto:

il decreto-legge reca un'autorizzazione alla delegificazione al fine di stabilire « le modalità di votazione e scrutinio nei seggi costituiti presso la sede dell'ufficio consolare [...] mediante l'utilizzo di tecnologia informatica » che appare delineata in conformità alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in quanto l'articolo 1, commi 1 e 1-bis, a seguito delle modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, provvede ad esplicitare in maniera sufficientemente approfondita le norme generali regolatrici della materia e ad indicare le disposizioni da abrogare con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari (tra le quali alcune disposizioni della legge n. 286 del 2003); in relazione all'inserimento, nell'ambito di un decreto legge, di un'autorizzazione alla delegificazione, si ricorda, tuttavia, che la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla « correttezza della prassi di autorizzare l'emissione di regolamenti di delegificazione tramite decreto legge »;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre non è corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione illustrativa si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità con quanto previsto dall'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

si dovrebbe riformulare l'articolo 1, comma 1, che incide in via non testuale

sull'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 63 del 2010, in termini di novella alla suddetta disposizione legislativa;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

al medesimo articolo 1, comma 1, laddove dispone che il regolamento in materia di modalità di votazione e scrutinio nei seggi costituiti presso la sede dell'Ufficio consolare e in ulteriori locali individuati dal comitato elettorale predisponga un sistema di voto con tecnologia informatica « sicuro da attacchi deliberati o comunque non autorizzati », si dovrebbe chiarire la portata normativa dell'espressione in oggetto ».

Roberto ZACCARIA, condividendo la proposta di parere presentata dal relatore, richiama l'attenzione dei colleghi sui contenuti della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012, recante un *obiter dictum*, ricordato nella proposta del parere e relativo alla prassi, peraltro piuttosto ricorrente, di introdurre norme di autorizzazione alla delegificazione nell'ambito di provvedimenti d'urgenza.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di qualificazione delle imprese e di garanzia globale di esecuzione.

C. 5341 Governo – Approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione VIII).

(Esame e conclusione – Parere con raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI, relatore, nel riferire sui contenuti del provvedimento, evidenzia come esso appaia certamente omogeneo, nonché privo di qualsiasi criticità in relazione alla sussistenza delle ragioni di necessità ed ur-

genza che ne giustificano l'adozione. Ciò posto, non può esimersi dal sottolineare come del tutto improprio appaia invece il veicolo normativo cui, al fine di soddisfare le predette esigenze, si è fatto ricorso: dovendosi incidere su termini e disposizioni previsti nel Regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici, che è fonte di rango secondario, si sarebbe dovuto provvedere con una fonte di pari grado, piuttosto che con una di rango primario. Al riguardo, precisa che una siffatta modalità di produzione legislativa non risulta certamente funzionale alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti del diritto, ponendosi, dunque, in contrasto con un parametro di buona qualità della legislazione, per la cui osservanza, secondo la costante giurisprudenza del Comitato, viene richiesta generalmente la soppressione delle disposizioni interessate. Considerato, tuttavia, che, nel caso di specie, l'intero contenuto del decreto legge consta di modifiche testuali e non testuali al citato Regolamento, l'invito alla conformità al suddetto parametro valutativo si tradurrebbe di fatto in una indicazione estrema per l'organo di merito volta al rigetto totale del provvedimento, effetto che personalmente reputa non auspicabile, anche in ragione delle implicazioni, al momento non del tutto chiare, conseguenti agli effetti già prodotti dal decreto stesso.

Alla luce di tali considerazioni, ritiene, dunque, preferibile tradurre i suddetti rilievi critici in una raccomandazione; passa, quindi, ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5341 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, in quanto interviene sulla materia degli appalti pubblici in relazione a due specifici profili e, segnatamente, sulla disciplina delle categorie di qualificazione delle imprese e della certificazione dei lavori da

parte delle stazioni appaltanti da un lato e sul sistema della garanzia globale di esecuzione nell'ambito delle procedure di affidamento delle grandi opere dall'altro;

come si evince dalla relazione illustrativa, il suddetto intervento si rende necessario, in relazione al primo profilo, al fine di « *evitare il blocco, dal prossimo 8 giugno 2012, del mercato degli appalti relativo all'affidamento dei lavori nelle categorie di lavorazione modificate dal nuovo regolamento di esecuzione e di attuazione del codice dei contratti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207) che, in quella data, diverranno operative* », e di far fronte alle difficoltà di qualificazione connesse alla emissione, da parte delle stazioni appaltanti, di un elevato numero di certificati di esecuzione dei lavori, prevedendosi a tal fine la proroga del termine « *dell'entrata in operatività delle* » nuove categorie di qualificazione. In relazione al secondo profilo, invece, l'intervento si rende necessario « *al fine di evitare, dal prossimo 8 giugno 2012, il blocco delle gare per l'affidamento delle grandi opere* », prevedendo « *un ulteriore anno per rendere operativo il sistema di garanzia globale di esecuzione, obbligatoria per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di importo superiore a 75 milioni di euro e per gli affidamenti a contraente generale di qualunque importo, stante la difficoltà segnalata dal settore delle banche e delle assicurazioni di mettere a punto il sistema di garanzie richieste* »;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, all'articolo 1, commi 1 e 2, proroga in via non testuale alcuni termini previsti all'articolo 357 (*Norme transitorie*) del Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo n.163/2006, recante « *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE* »; mentre, al successivo comma 3, a seguito delle modifiche approvate nel corso dell'esame del

provvedimento al Senato, novella in più punti l'articolo 357 in oggetto, introducendovi una dettagliata disciplina transitoria in materia di certificati di esecuzione dei lavori e di attestazioni relative alle categorie di qualificazione delle imprese. L'intero decreto incide, unicamente, sia in via testuale che in via non testuale, su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando, conseguentemente, un esempio di produzione normativa che presenta evidenti caratteri di forte problematicità con riferimento ai parametri che presiedono ad una corretta ed ordinata produzione legislativa e sulla cui osservanza il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimersi;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa si limita a segnalare che: « *L'Analisi tecnico-normativa (ATN) e l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) non sono state predisposte in considerazione dell'urgenza del provvedimento stesso* »;

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento raccomanda quanto segue:

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

in relazione alla disciplina oggetto del Regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 – che, a un anno e mezzo dalla sua pubblicazione e a un anno dalla sua entrata in vigore, ha formato più volte oggetto di modifica ad opera di norme di rango primario e, segnatamente, da parte dei decreti legge n. 70 del 2011, n. 1, n. 5 e n. 52 del 2012, risultandone conseguentemente modificate ben ventidue disposizioni, cui si aggiungono le due disposizioni modificate in via non testuale, le due disposizioni modifi-

cate in via testuale e le tre aggiunte ad opera del decreto legge n. 73 del 2012 all'esame – pur tenuto conto della complessità e della lunghezza delle procedure previste per l'adozione e per la modifica di atti di natura regolamentare, abbia cura il legislatore, in ossequio al sistema delle fonti del diritto, di non incidere su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato mediante atti di rango primario, onde scongiurare che si verifichi l'effetto per cui atti non aventi forza di legge presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi».

Roberto ZACCARIA, constata, con rammarico, la perdurante difficoltà dell'Esecutivo a procedere, in modo appropriato, alla manutenzione e all'adeguamento delle fonti secondarie del diritto, facendo cioè ricorso alla medesima potestà regolamentare di cui è titolare, ma i cui tempi di esercizio evidentemente non sono ritenuti funzionali a soddisfare tali esigenze di aggiornamento degli atti di normazione secondaria; richiama, peraltro, l'attenzione dei colleghi sulle implicazioni che potrebbero discendere da talune oscillazioni ultimamente registratesi nella giurisprudenza del Comitato, relativamente alla parte dispositiva dei pareri, al ricorrere dei medesimi profili critici.

Carolina LUSSANA, *presidente*, evidenzia come l'equilibrata proposta di parere formulata dalla relatrice, che non è priva di valenza monitoria per il legislatore, denota un corretto adattamento dei canoni valutativi del Comitato alla circostanza concreta, considerato anche che il provvedimento, per i restanti aspetti, risulta sostanzialmente corrispondente ai parametri di cui agli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, non integrandosi, in particolare, alcuna violazione dei parametri di cui a questo secondo articolo, per i quali il Regolamento prevede che il Comitato possa richiedere la soppressione delle norme contenute in un decreto-legge.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, recante proroga di termini in materia sanitaria.

C. 5323 – Governo.

(Parere alla Commissione XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Carlo MONAI, *relatore*, dopo aver illustrato brevemente i contenuti del provvedimento in titolo, recante proroga di termini in relazione all'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria dei medici ospedalieri, nonché proroga della validità degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute – ivi compreso il Consiglio superiore di sanità – fino alla data di emanazione del regolamento governativo recante il loro riordino, fa presente come esso presenti taluni profili problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato. A tale proposito, segnala, in particolare come la materia trattata dal provvedimento abbia formato oggetto, anche in tempi recenti, di reiterate proroghe di termini riferite a periodi temporali assai brevi, integrando così una modalità di produzione normativa che non appare rispondere ai canoni di una buona e stabile legislazione. Segnala quindi la presenza di un difetto di coordinamento interno al testo, laddove, dapprima, si include il Consiglio superiore di sanità nell'ambito della generale disciplina di proroga e rinnovo della composizione degli organi operanti presso il Ministero della salute, e poi si introduce una disciplina *ad hoc* in relazione al rinnovo di tale organo. Passa, infine, ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5323 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità di contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo ed assai limitato, prevedendo disposizioni

volte unicamente a incidere sull'ambito temporale della disciplina relativa a materie di competenza del Ministero della salute, quali lo svolgimento della attività libero professionale intramuraria ed il riordino degli organi collegiali operanti presso il medesimo Ministero; a tal fine, all'articolo 1, comma 1, prevede (con modifica incidente in maniera non testuale sull'articolo 10, commi 2 e 3, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216), l'ulteriore proroga (dal 30 giugno 2012 al 31 ottobre 2012) del termine per il passaggio al regime ordinario dell'attività libero professionale intramuraria e, al contempo, l'ulteriore proroga, negli stessi limiti temporali, del termine assegnato alle regioni per il completamento del programma finalizzato alla realizzazione delle strutture sanitarie occorrenti allo svolgimento dell'attività intramuraria; il provvedimento interviene altresì a prorogare la validità degli organi collegiali e degli altri organismi (previsti da norme di legge o regolamento) operanti presso il Ministero della salute fino alla data di emanazione del regolamento governativo recante il loro riordino e comunque non oltre il 31 dicembre 2012;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

in relazione alla disposizione contenuta all'articolo 1, comma 1, che proroga la possibilità per i medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale di svolgere attività professionale intramuraria, si segnala che il termine per avvalersi di tale facoltà, originariamente fissato al 31 gennaio 2009 dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 120 del 2007, è stato successivamente prorogato, con i decreti-legge n. 154 del 2008 e n. 194 del 2009. L'articolo 1 del decreto-legge n. 225 del 2010 ha demandato la proroga ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, poi emanato il 25 marzo 2011, che ha prorogato tale termine al 31 dicembre 2011. Infine, l'articolo 10, comma 2, del decreto-legge n. 216 del 2011 ha prorogato in maniera non testuale tale termine al 30 giugno 2012. Alla stessa data, il comma 3 del citato articolo 10

ha prorogato il termine per il completamento del programma finalizzato alla realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero professionale intramuraria;

sul piano del coordinamento interno del testo:

il decreto-legge, all'articolo 1, comma 2, primo periodo, proroga la durata degli organi collegiali e organismi elencati nell'allegato 1 fino all'emanazione del regolamento di delegificazione di cui all'articolo 2, comma 4, della legge n. 183 del 2010 (in relazione al quale la relazione illustrativa precisa che il relativo schema è stato già elaborato, anche se sono emersi taluni profili problematici che hanno reso indispensabile la proroga), finalizzato alla riorganizzazione e razionalizzazione degli organismi operanti presso il Ministero della salute, e comunque non oltre il 31 dicembre 2012. Il secondo periodo del citato comma 2 autorizza il Ministro della salute a rinnovare la composizione di tali organismi. Infine, il comma 3 autorizza il Ministro della salute, fatti salvi i componenti di diritto previsti dalla normativa vigente, a rinnovare la composizione del Consiglio superiore di sanità (peraltro già compreso tra gli organismi indicati nell'allegato 1, cui fa riferimento il comma 2), riducendo da 50 a 40 i componenti non di diritto. Tale riduzione, di natura transitoria, appare volta ad anticipare gli effetti a regime dell'emanando regolamento di delegificazione;

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

alla luce dei parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento osserva quanto segue:

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

si dovrebbe riformulare l'articolo 1, comma 1, che incide in via non testuale

sui commi 2 e 3 dell'articolo 10 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, in termini di novella a tali disposizioni legislative;

all'articolo 1, commi 2 e 3, si dovrebbe valutare se ricorra o meno la necessità di procedere al rinnovo degli organismi collegiali indicati all'Allegato 1, mediante uno specifico intervento normativo, nell'imminenza di una loro riorganizzazione e razionalizzazione affidata ad un emanando regolamento di delegificazione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute ai commi 2 e 3, tenuto conto che il comma 3 prevede che il Ministro della salute, con proprio decreto, possa rinnovare la composizione del Consiglio superiore di sanità, riducendo il numero dei componenti non di diritto, ancorché l'organo in questione sia già compreso tra gli organismi elencati nell'allegato 1, in relazione ai quali, il comma 2 proroga la durata in carica

(entro e non oltre al termine ivi indicato) ed autorizza il Ministro della salute a rinnovarne la composizione.

Il Comitato raccomanda infine quanto segue:

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

in relazione a fattispecie come quella disciplinata del presente decreto, che risultano oggetto di reiterate proroghe di termini, riferite ciascuna a periodi temporali relativamente brevi, si cerchi di evitare il susseguirsi di proroghe frammentarie, anche al fine di limitare la stratificazione dei termini in questione, operata attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza ».

Carolina LUSSANA, *presidente*, e Roberto ZACCARIA condividono la proposta di parere del relatore.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.15.