

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 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. Esame C. 5389, Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione V) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni, osservazioni e raccomandazioni</i>)	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO:	
Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa. Esame Atto n. 491 (Parere alla Commissione XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	20

Mercoledì 1° agosto 2012. — Presidenza del presidente Doris LO MORO.

La seduta comincia alle 14.30.

Comunicazioni del presidente.

Doris LO MORO, *presidente*, in occasione della prima seduta del Comitato che si svolge sotto la sua presidenza, anche a nome dei colleghi Duilio, Zaccaria e Lorenzin, rivolge un sentito ringraziamento all'onorevole Lussana, per l'equilibrio e la competenza dimostrati nell'esercizio del proprio ruolo. Formula altresì i migliori auguri di buon lavoro all'onorevole Iannaccone, divenuto vice presidente del Comitato.

Lino DUILIO rivolge un caloroso augurio all'onorevole Lo Moro, certo che condurrà la presidenza in linea di continuità con il passato.

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

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Esame C. 5389, Governo, approvato dal Senato. (Parere alla Commissione V).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Lino DUILIO, *relatore*, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del provvedimento all'esame, segnalandone l'estrema complessità, osserva come le disposizioni da esso recate, pur nella varietà dei settori materiali di incidenza, siano comunque avvinte da un nesso teleologico che consente di considerarle rispondenti al titolo del decreto-legge. L'estrema varietà delle

disposizioni da un punto di vista oggettivo fa sì che anche le norme, contenute in origine nel decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario, e confluite, secondo una prassi assai discutibile, nel corpo del decreto durante l'esame al Senato, siano comunque riconducibili alle finalità del decreto stesso. Ciò non può invece dirsi per alcune norme introdotte nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, che intervengono in materia di proroga del Commissario straordinario dell'Aero Club d'Italia (articolo 7, comma 26-bis), di gestione liquidatoria dell'Azienda Universitaria Policlinico Umberto I (articolo 23, comma 12-sexies), di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani nei comuni abruzzesi colpiti dal sisma del 2009 (articolo 23, comma 12-septies) e di sospensione, nell'isola di Lampedusa, dei termini relativi agli adempimenti ed ai versamenti dei tributi (articolo 23, comma 12-octies).

Dà quindi conto della presenza nel testo di innumerevoli problemi di coordinamento con la normativa vigente, dovuti sia alla mancata novellazione delle fonti preesistenti, che alla sovrapposizione con esse della nuova normativa; tali difetti di coordinamento investono anche codici e testi unici, a discapito, quindi, dell'omnicomprensività della disciplina da essi contenuta in relazione ai settori disciplinari che ne formano oggetto.

Dà quindi conto dell'estrema genericità di molte delle disposizioni contenute nel provvedimento, la quale si traduce nella presenza di un numero elevato di norme prive di portata normativa in quanto meramente descrittive; nella presenza di rinvii generici alla normativa vigente; di clausole abrogative generiche; nell'assenza di clausole di coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto con l'ordina-

mento vigente e nell'introduzione di deroghe generiche e implicite, delle quali dà analiticamente conto.

Segnala poi la presenza di innumerevoli profili problematici in relazione ai rapporti tra le fonti del diritto, nonché al coordinamento interno ed alla formulazione del testo.

Procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5389 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento reca un contenuto estremamente vasto e complesso, in quanto i suoi 25 articoli, ai quali si aggiungono gli ulteriori 14 articoli approvati nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, incidono su un ampio spettro di settori normativi e recano un complesso di misure finalisticamente orientate a favorire la riduzione della spesa pubblica mediante:

a) la riduzione delle spese per acquisiti di beni e servizi, la riduzione delle piante organiche delle pubbliche amministrazioni, la razionalizzazione del patrimonio pubblico e delle società pubbliche (Titolo I);

b) la riduzione delle spese delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non territoriali, il riordino e la soppressione di enti, organismi, agenzie e società e la riduzione delle spese per il personale (Titolo II);

c) interventi per la riduzione della spesa sanitaria (Titolo III);

d) interventi per la razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali, quali il riordino delle province e delle loro funzioni, la razionalizzazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli enti locali (Titolo IV);

e) l'introduzione di misure volte ad imprimere un vincolo di destinazione dei

risparmi di spesa conseguiti mediante l'attuazione delle misure prima indicate (Titolo V);

f) la definizione di interventi finalizzati a rendere più efficiente, a valorizzare e a dismettere il patrimonio pubblico, a razionalizzarne l'amministrazione economico-finanziaria, nonché a rafforzare il patrimonio delle imprese del settore bancario (titolo V-bis, introdotto al Senato, nel quale sono confluiti i contenuti del decreto-legge n. 87 del 2012);

non appaiono invece riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale sono inseriti, il comma 26-bis dell'articolo 7 (rubricato "Riduzione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri") e contenuto nel Titolo II (Riduzioni di spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali), che dispone la proroga del Commissario straordinario dell'Aero Club d'Italia al fine di adeguarne lo Statuto ai principi in materia sportiva previsti dal decreto legislativo n. 242 del 1999, nonché ai principi desumibili dallo Statuto del CONI e dalle determinazioni assunte dal CONI medesimo, nonché i commi 12-sexies, 12-septies e 12-octies dell'articolo 23, rubricato "Altre disposizioni di carattere finanziario ed esigenze indifferibili" e collocato nell'ambito del Titolo V (Finalizzazione dei risparmi di spesa ed altre disposizioni di carattere finanziario), i quali intervengono, nell'ordine, sulla gestione liquidatoria dell'Azienda Universitaria Policlinico Umberto I; sulla stabilità dell'equilibrio finanziario nei comuni abruzzesi colpiti dal terremoto del 2009, anche per garantire la continuità del servizio smaltimento dei rifiuti solidi urbani, nonché in materia di sospensione, nell'isola di Lampedusa, dei termini relativi agli adempimenti ed ai versamenti dei tributi, nonché dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali; in proposito, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già sta-

tuito 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;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame, in numerose circostanze, incide su di essa mediante modifiche non testuali, ovvero reca disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione; in altri casi, infine, si sovrappone alle previgenti normative, riproducendone e talvolta integrandone il contenuto, senza però disporre l'abrogazione delle suddette discipline o, comunque, nell'assenza di un adeguato coordinamento. Le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, tra le quali si segnalano, a titolo meramente esemplificativo:

l'articolo 1, che, ai commi da 1 a 18, introduce un'articolata disciplina in materia di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, la quale fa sistema con la disciplina contenuta all'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, nonché con la normativa contenuta all'articolo 1, comma 455 della legge n. 296 del 2006 ai quali si sovrappone e di cui talvolta riproduce il contenuto (si vedano, a tale ultimo proposito, in particolare i commi 1 e 8 che in parte riproducono e in parte integrano in via non testuale le disposizioni contenute al comma 3 dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999);

L'articolo 1, commi 19 e 20, che, laddove prevede che venga realizzato *“un Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili”*, reca una disciplina che fa sistema con quella contenuta in precedenti atti normativi, tra i quali si segnala il regolamento di semplificazione del procedimento relativo all'alienazione di beni mobili di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 189 del 2001, dei quali riproduce parzialmente il contenuto;

L'articolo 2, che, nell'intervenire al fine di ridurre le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, reca una normativa che fa sistema con quella recata dal decreto legislativo n. 165 del 2001, recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, e, in particolare, con quella contenuta agli articoli 6 (*“Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche”*), 19 (*“Incarichi di funzioni dirigenziali”*) e 33 (*“Eccedenze di personale e mobilità collettiva”*) i quali formano in alcuni casi oggetto di modifiche non testuali (si vedano, al riguardo, i commi da 11 a 16, che integrano in via non testuale il succitato articolo 33 in materia di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni) ed ai quali le disposizioni contenute all'articolo 2 si sovrappongono. I commi 1 e 6 dell'articolo 2 si sovrappongono altresì al disposto dell'articolo 1, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, che già era intervenuto in tema di riduzione di piante organiche delle pubbliche amministrazioni mediante una disciplina in parte analoga a quella contenuta nei commi in esame;

L'articolo 3 che, al comma 1, ai commi da 3 a 8 e al comma 10, reca una complessa disciplina in materia di contratti di locazione passiva stipulati dalle pubbliche amministrazioni, che non viene inserita in un appropriato contesto normativo e che si sovrappone a quella contenuta all'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009, e all'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011;

L'articolo 4, che introduce una articolata normativa in materia di razionalizzazione e trasformazione delle società pubbliche, in molti casi (vedi, ad esempio, il comma 6) formulata in modo generico, senza inserirla in un idoneo contesto normativo ed in assenza di clausole di coordinamento (abrogazioni/novelle) con la normativa vigente;

L'articolo 5 che, ai commi da 1 a 9, interviene in materia di riscossione dei tributi, di spese delle pubbliche amministrazioni per autovetture, di regime del personale addetto alla guida delle medesime, di buoni pasto attribuiti al personale delle pubbliche amministrazioni, in materia di ferie, riposi e permessi del personale e sulla disciplina degli incarichi di consulenza senza inserire le disposizioni in questione in un idoneo contesto normativo ed in assenza di clausole di coordinamento (abrogazioni/novelle) con la normativa vigente; mentre, al comma 14, modifica in via non testuale l'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010;

L'articolo 6, commi 1 e 2, che modifica in via non testuale le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 587, 588 e 589 della legge n. 296 del 2006 e che, al comma 3, laddove dispone che *“il potere ispettivo attribuito dalla vigente normativa al Dipartimento della funzione pubblica ed al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nei confronti delle amministrazioni pubbliche è esteso alle società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta”* interviene in via non testuale sulla normativa che assegna poteri ispettivi ai dipartimenti suindicati, senza tuttavia indicare gli estremi. I commi da 3 a 17 dell'articolo 6 in oggetto introducono inoltre una articolata disciplina in materia di contabilità delle pubbliche amministrazioni, nonché di amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, senza inserirla in alcun contesto normativo, né coordinarla con l'ordinamento vigente;

L'articolo 7 che, intervenendo in materia di riduzione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri

(comma 1), di riduzione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (comma 12) e di conseguente predisposizione degli interventi correttivi di finanza pubblica (commi 14 e 15) e in materia di informatizzazione di iscrizioni alle istituzioni scolastiche, di pagelle e registri (commi da 28 e 32), introduce disposizioni avulse da un idoneo contesto normativo, le quali, ai commi 14 e 15, fanno sistema con i contenuti della legge n. 196 del 2009, recante Legge di contabilità e finanza pubblica;

l'articolo 14, comma 13, che, in relazione al personale docente dichiarato permanentemente inidoneo alla propria funzione per motivi di salute, si sovrappone alla disciplina recata dall'articolo 19, commi da 12 a 15, del decreto-legge n. 98 del 2011, con il quale dovrebbe essere coordinata;

l'articolo 15, comma 11, che prevede che la disciplina in materia di spesa farmaceutica introdotta dai commi precedenti sostituisca integralmente quella di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 17 del decreto-legge n. 98 del 2011, senza procedere ad una modifica testuale di quest'ultimo;

l'articolo 23, comma 12-*octies*, introdotto al Senato, che differisce in maniera non testuale al 31 dicembre 2012 il termine del 30 giugno 2012 riguardante la sospensione, nell'isola di Lampedusa dei termini relativi agli adempimenti ed ai versamenti dei tributi, nonché dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, peraltro utilizzando il verbo "*perdura*", in presenza di una cesura temporale tra la scadenza del termine (30 giugno) e la data di entrata in vigore della legge di conversione;

in aggiunta alle fattispecie analiticamente indicate, difetti di coordinamento con l'ordinamento in ragione della mancata novellazione della normativa preesistente, ovvero dell'introduzione di discipline "decontestualizzate", si rinven- gono, a

titolo meramente esemplificativo, all'articolo 1, comma 26-*ter*; all'articolo 3, comma 11-*bis*, all'articolo 5, commi da 11 a 11-*sexies*, all'articolo 6, comma 15-*bis*, 21-*bis* e 26-*bis*, all'articolo 7, commi 22 e 38;

si registrano, infine, casi in cui il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare; in proposito, si segnalano:

l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 7, comma 6, che intervengono sull'ambito applicativo del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, senza tuttavia novellarlo;

l'articolo 2, commi 5-*bis* e 5-*ter*, che, nel fissare tetti massimi ai trattamenti economici percepibili dai dipendenti di società non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni nonché ai compensi stabiliti dai consigli di amministrazione di tali società, reca una normativa che fa sistema con quella contenuta all'articolo 2389 del codice civile e con quella contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

l'articolo 3, comma 16, che estende in via non testuale l'ambito d'applicazione dell'articolo 17, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, recante Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, alle concessioni di beni immobili appartenenti al demanio dello Stato;

l'articolo 4, comma 8, che interviene in materia di affidamenti diretti di contratti di servizi e forniture senza inserire la disciplina in questione in un adeguato contesto normativo, rappresentato dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006;

l'articolo 4, comma 14, che interviene sulla disciplina delle clausole arbi-

trarie apposte nei contratti pubblici, senza inserire la suddetta normativa in alcun contesto normativo, rappresentato dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006;

l'articolo 12, commi 74 e 75, che integra in via non testuale il disposto degli articoli 2545-terdecies, 2545-sexiesdecies e 2545-septiesdecies del codice civile in materia di commissari liquidatori delle società cooperative sciolte o poste in liquidazione coatta amministrativa;

l'articolo 17 che interviene, tra l'altro, su funzioni e organi di governo delle province, senza tuttavia inserire la suddetta disciplina nell'ambito del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e in assenza di alcun coordinamento normativo;

l'articolo 18, che, nell'intervenire sulla disciplina delle città metropolitane, introduce un'articolata disciplina che fa sistema con quella contenuta nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nell'ambito del quale dovrebbe essere opportunamente collocata; peraltro, il comma 1 si limita a disporre l'abrogazione dei soli articoli 22 e 23 del TUEL, senza introdurre gli opportuni coordinamenti con gli articoli da 24 a 26 e 82 del succitato testo unico;

il provvedimento, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa; a titolo meramente esemplificativo, si citano al riguardo, le disposizioni contenute all'articolo 23-ter, che incide sulla normativa in materia di gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, caratterizzata da una notevole stratificazione di disposizioni succedutesi a partire dalla legge

n. 579 del 1993, che ha introdotto la prima disciplina in materia di cessioni di immobili pubblici statali, alla quale sono succedute la legge n. 127 del 1997, che è intervenuta sulla cessione del patrimonio immobiliare degli enti locali, il decreto-legge n. 351 del 2001, che ha dettato disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, nonché il decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto legislativo n. 85 del 2010 (federalismo demaniale) e, da ultimo, il decreto-legge n. 98 del 2011. Disposizioni specifiche per gli immobili della Difesa sono inoltre contenute nel Codice dell'ordinamento militare;

il provvedimento si contraddistingue per la genericità delle disposizioni da esso recate, la quale si traduce nella presenza di un numero elevato di norme prive di portata normativa in quanto meramente descrittive; nella presenza di rinvii generici alla normativa vigente (risultando così difficilmente individuabile la disciplina oggetto del rinvio); di clausole abrogative generiche; nell'assenza di clausole di coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto con l'ordinamento vigente e nell'introduzione di deroghe generiche e implicite;

in relazione al primo aspetto, il provvedimento contiene numerose disposizioni che appaiono meramente descrittive in quanto:

a) di principio (si vedano, ad esempio, tra le tante, l'articolo 6, comma 5, che così dispone: *“Le disposizioni ai commi da 5 a 9, sono prioritariamente dirette a garantire la puntuale applicazione dei criteri di contabilità nazionale relativi alle modalità di registrazione degli investimenti fissi lordi, in base ai quali le spese di tale natura devono essere registrate nel momento in cui il bene capitale entra nella disponibilità dell'acquirente o, per i beni prodotti secondo contratti pluriennali, al momento della consegna dei vari stati di avanzamento dei lavori.”*);

b) prive di portata innovativa dell'ordinamento (si vedano, tra i tanti, l'articolo 4, comma 2, che prevede che all'affidamento di servizi si proceda: *“nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale”*; l'articolo 4, comma 6, che prevede che l'acquisizione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni avvenga: *“in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria.”*; l'articolo 4, comma 8, che *“prevede”* il *“rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house”*; l'articolo 18, comma 7-bis, che prevede restino *“ferme le funzioni di programmazione e coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione”*; l'articolo 19, comma 1, lettera a): *“Fermo restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione (...)”*;

c) ricognitive della normativa vigente, che viene spesso richiamata ricorrendo ad espressioni quali *“fermo restando”*, *“salva”* (si vedano, *ex plurimis*, l'articolo 10, comma 7, che mantiene fermo quanto previsto dall'articolo 14, comma 32, del decreto-legge n. 78 del 2010); inoltre, talune delle disposizioni ricognitive in questione *“fanno salva”* la normativa vigente senza identificarla, ma indicandola genericamente (vedi, per tutte, l'articolo 2, comma 9, che prevede restino *“ferme le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni”* e l'articolo 3, comma 18, che fa *“salva la competenza, prevista da normativa speciale, di altri soggetti pubblici”*; l'articolo 6, comma 3, che prevede resti fermo *“quanto previsto da altre disposizioni legislative”*; l'articolo 7, comma 35 che fa salvi *“gli ordinari rimedi previsti dal codice civile”*; l'articolo 8, comma 3, che *“Fermo restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni”*, dispone la ridu-

zione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato ad enti e organismi); oppure mantengono *“ferma”* una disciplina senza precisare in quale fonte essa sia contenuta (si vedano, ad esempio, l'articolo 2, comma 6, che fa *“salve le procedure concorsuali e di mobilità (...)”* e le procedure per il rinnovo degli incarichi” e l'articolo 2, comma 11, che mantiene: *“fermo (...)”* per la durata del soprannumero il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo”);

in relazione al secondo aspetto, si segnala che il decreto-legge si rapporta alla normativa vigente procedendo perlopiù mediante richiami effettuati in forma generica, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnalano, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 1, comma 3, che rinvia ad una non meglio precisata *“specifica normativa”*; l'articolo 1, comma 19, che rinvia alla *“normativa vigente”*; l'articolo 2, comma 4 che prevede che *“Per il comparto scuola e AFAM continuano a trovare applicazione le specifiche discipline di settore”*;

in relazione al terzo aspetto, il provvedimento reca talune clausole abrogative formulate in modo inappropriato o generico; a titolo meramente esemplificativo, all'articolo 12, comma 48, e all'articolo 12, comma 70, si limita a disporre l'abrogazione delle *“eventuali disposizioni legislative e normative in contrasto con la presente disposizione”* e all'articolo 13, comma 40 dispone che: *“Sono altresì abrogate tutte le disposizioni incompatibili con le norme di cui ai precedenti articoli”*; in altri casi, invece, il decreto-legge dispone la soppressione di enti e società senza contestualmente abrogarne le leggi istitutive: ad esempio, all'articolo 12, comma 1, si limita a prevedere che *“l'INRAN è soppresso a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto”*; peraltro, il successivo comma 2, dopo aver trasferito ad altro ente *“le competenze dell'INRAN acquisite nel settore delle sementi elette”*, ribadisce che *“Sono soppresse le funzioni dell'INRAN già svolte dall'ex INCA”* senza però

abrogare l'articolo 11 del decreto legislativo n. 454 del 1999, istitutivo dell'ente in questione; in relazione alle disposizioni contenute all'articolo 12 in oggetto si registrano, in termini più generali, difetti di coordinamento con la normativa vigente ulteriori rispetto a quelli prima analiticamente indicati: infatti, l'articolo 12, laddove interviene a riordinare e ad accorpare enti ed organismi esistenti non provvede al necessario coordinamento con la normativa istitutiva degli enti medesimi: a titolo meramente esemplificativo, si segnalano il comma 17, che dispone l'abrogazione delle "disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 1999 incompatibili" con la riforma disposta dal medesimo articolo in merito alle funzioni e agli organi dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) ed il comma 34 che assegna all'Istituto Luce Cinecittà le funzioni della Cineteca nazionale (contestualmente soppressa), senza intervenire sull'articolo 14 del decreto-legge n. 98 del 2001 che la istituisce e la disciplina;

in relazione all'ultimo aspetto prima menzionato, il decreto in esame reca numerose disposizioni che agiscono in deroga a norme vigenti, talora indicando specificamente le disposizioni cui intendono derogare, ma più spesso facendo generico riferimento alla legislazione vigente ovvero derogandovi implicitamente. Deroghe circoscritte e puntuali alla normativa vigente sono presenti in molte disposizioni, tra le quali si segnala, a titolo esemplificativo, l'articolo 15, comma 13, lettera c), che deroga ad una disposizione del Codice Civile. Deroghe formulate in termini generici si rinvengono, invece, ad esempio, all'articolo 1, comma 12, che consente il diritto di recesso da parte delle pubbliche amministrazioni "anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti", all'articolo 3, comma 3, che consente alle regioni e agli enti locali di recedere da contratti di locazione in essere "anche in deroga ai termini di preavviso stabiliti dal contratto"; all'articolo 17, comma 2, che prevede che, ai fini della soppressione e delle province, l'individuazione della popolazione residente sia ef-

fettuata, "anche in deroga alla disciplina vigente (...) in base ai dati dell'Istituto nazionale di statistica relativi all'ultimo censimento ufficiale, comunque disponibili alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"; all'articolo 23-sexies, comma 1, lettera a), che dispone "anche in deroga alle norme di contabilità di Stato" e all'articolo 23-decies, comma 5, che indica le numerose disposizioni che non si applicano all'assunzione di partecipazioni azionarie nel Monte dei Paschi di Siena da parte del Ministero dell'economia e delle finanze conseguente alla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari. Deroghe implicite alla normativa vigente sono invece presenti, a titolo esemplificativo, all'articolo 2, che, ai commi 10-bis e 10-ter, deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, disponendo — rispettivamente — che: per le amministrazioni e gli enti pubblici "il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario" e che "Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze", laddove l'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988, demanda invece a regolamenti di delegificazione il compito, tra gli altri, di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri e le relative piante organiche; al riguardo, si segnala, peraltro, che l'articolo 12, commi 10 e 54, del decreto in esame — con disposizioni che non risultano coordinate con le precedenti — con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, dispone che le rispettive dotazioni organiche siano adeguate con

l'ordinaria strumentazione, cioè con regolamenti "da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-bis della legge n. 400 del 1988";

il decreto-legge introduce altresì modifiche – non sempre testuali – alle disposizioni, di recentissima approvazione, contenute nei decreti legge emanati nel corso del 2011 e del 2012 al fine di fronteggiare la crisi economica internazionale in atto (intervenendo, in particolare, su disposizioni contenute nei decreti-legge n. 98, n. 138, n. 201 e n. 216 del 2011, nei decreti-legge n. 1, n. 5; n. 16; n. 52 – che risulta in più punti oggetto di modifiche non testuali – del 2012); il provvedimento, all'articolo 23, comma 2, novella altresì la recentissima legge 6 luglio 2012, n. 96, recante Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici;

il provvedimento si connota per il ricorso ad una tecnica normativa – che si rinviene in tutti i più recenti provvedimenti d'urgenza – consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi portata normativa, si rinvencono, ad esempio, all'articolo 1 comma 19; all'articolo 3 comma 1; all'articolo 6, comma 13; all'articolo 8, comma 1; all'articolo 11 comma 1, e all'articolo 15, commi 1e 13;

inoltre, secondo una tecnica normativa invalsa nei più recenti provvedimenti, il disegno di legge presenta una peculiare struttura, consistente nell'introduzione di numerose previsioni di carattere generale alle quali seguono disposizioni di carattere derogatorio ovvero condizionante delle prime; da ciò consegue che, nell'ambito di numerose disposizioni, all'enunciazione della regola segue l'individuazione della

deroga. Tale fenomeno si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, in materia di riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, ove il comma 1 definisce l'ambito di applicazione della norma, mentre i commi 5 e 7 prevedono delle eccezioni; all'articolo 3, in materia di razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive, ove i commi da 1 a 6 contengono la disciplina di carattere generale e i commi 7 e 8 dispongono eccezioni alla loro applicazione; all'articolo 4, ove il comma 1 indica la regola e il comma 3 prevede una serie di eccezioni, nonché ai commi 7 e 8 (regola) e 8-bis (eccezione); nonché all'articolo 12, comma 20, che interviene sul riordino degli organismi collegiali istituiti presso pubbliche amministrazioni;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il provvedimento in esame riproduce integralmente, agli articoli 23-bis e seguenti, i contenuti del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario; 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 da 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 di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari, sia pure attenuata dall'espressa clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto-legge confluito nel provvedimento in esame e dunque destinato a cadere;

inoltre, il provvedimento, in più punti (si vedano, l'articolo 2, comma 7, l'articolo 5, commi da 2 a 4; l'articolo 14, commi 2 e 8) reca disposizioni che si intersecano con quelle di cui agli articoli 3, 3-bis, 4 e 4-bis, comma 3, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile, attualmente all'esame della Camera; all'articolo 4, comma 3-*quater*, fa sistema con l'articolo 20 del decreto-legge n. 83 del 2012, recante Misure urgenti per la crescita del Paese, approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato ed, al successivo comma 3-*quinquies*, sembra presupporre l'attribuzione di alcune competenze all'Agenzia per l'Italia digitale, le quali, ai sensi dell'articolo 20, comma 4, del già menzionato decreto-legge n. 83 del 2012, sono state tuttavia conferite a Consip spa. Inoltre, all'articolo 3-bis, reca un'articolata disciplina in materia di interventi agevolativi in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012, che sono oggetto del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012, approvato, con modificazioni dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato, che risulta in più punti oggetto di modifiche non testuali; sul medesimo decreto-legge intervengono altresì in via testuale il comma 20 dell'articolo 7 e, in via non testuale, i commi 21 e 21-bis, del medesimo articolo; da tali circostanze, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, consegue evidentemente una potenziale sovrapposizione di fonti normative, non conforme alle esigenze di riordino normativo e di razionale svolgimento delle procedure parlamentari di conversione dei decreti legge e suscettibile di generare incertezza sull'individuazione della disciplina concretamente applicabile;

da ultimo, si segnala che l'articolo 3, comma 11, e l'articolo 7, commi 5 e 6, incidono in maniera testuale e non testuale sul codice dell'ordinamento militare, intervenendo, tra l'altro, sugli articoli 306 e 2190, i quali formano oggetto di modifica anche da parte di un secondo schema di decreto legislativo correttivo del codice in oggetto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 giugno 2012;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il provvedimento reca numerose norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore; ciò in quanto – trattandosi di un provvedimento che, nell'ottica della riduzione di spesa, contiene numerose disposizioni di carattere ordinamentale o che prevedono l'avvio di una fase sperimentale o transitoria (per esempio, tra i tanti, l'articolo 6, comma 10, introduce una disciplina sperimentale per il triennio 2013-2015, *“nelle more del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato”*; l'articolo 6, comma 16, reca una disciplina sperimentale, valida per gli esercizi 2013, 2014 e 2015, in relazione alle autorizzazioni di spesa pluriennale) – molteplici sono gli adempimenti, talora plurimi e/o complessi necessari ai fini della relativa attuazione (si vedano, per tutti, l'articolo 15, commi 2 e 13, lettera c));

alcune disposizioni rinviano, ai fini della relativa attuazione, a successivi atti legislativi: ad esempio, l'articolo 17, comma 4, dispone che *“Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane”*, mentre l'articolo 21, comma 2, demanda alla legge di stabilità per il 2013 l'indicazione delle misure volte ad evitare l'aumento, dal 1° luglio 2013, delle aliquote IVA;

inoltre, numerose disposizioni contengono un termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo; in particolare, troveranno applicazione:

a) a decorrere dall'anno 2013: le disposizioni contenute negli articoli 1, comma 26; 4, comma 10; 5, comma 2; 6, commi 7 e 20; 7, commi 1, 9, 11 e 12; 8, comma 3; 14, comma 15; 15, commi 3, 4, 7, 14, 20 e 23; 14, comma 5-bis; 16, commi 2, 6 e 7; 20, commi 1 e 4; 21, comma 1, lettera b), n. 3);

b) a decorrere dal 1° gennaio 2013: le disposizioni contenute negli articoli 2, comma 11, lettera c); 4, commi 6 e 11; 5, commi 1 e 14; 6, comma 6; 7, comma 39; 12, comma 84; 15, comma 13, lettera b); 19, comma 1, lettera a) capoverso 31-ter, lettera a); 23, comma 7;

c) entro il 28 febbraio 2013: le disposizioni contenute nell'articolo 15, comma 13, lettera c);

d) entro il 30 giugno 2013: le disposizioni contenute negli articoli 2, comma 12; 4, comma 1, lettera b);

e) entro il 31 dicembre 2013: le disposizioni contenute negli articoli 4, comma 1, lettera a); 18, comma 1; 19, comma 2, capoverso 5;

f) a decorrere dal 1° gennaio 2014: le disposizioni contenute negli articoli 4, comma 8; 12, comma 24; 15, comma 13, lettera f); 19, comma 1, lettera a) capoverso 31-ter, lettera b);

g) a decorrere dal 1° gennaio 2015: l'articolo 3, comma 4;

h) a decorrere dall'anno 2016: le disposizioni contenute all'articolo 14, commi 2, 4 e 5;

in relazione a tutte le 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;

il disegno di legge (agli articoli 3, comma 18; 4, comma 13; 6, comma 1, che

definisce, in via generale, cosa debba intendersi per "controllo" in relazione ad enti controllati da pubbliche amministrazioni; 7, comma 42-ter; 14, commi 16 e 22; 15, comma 25; 16, comma 11) contiene numerose disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica di previgenti normative, in relazione alle quali appare dubbio il rispetto della 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";

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, in più punti, incide mediante novelle ovvero modifiche non testuali su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (per le modifiche testuali, si vedano, l'articolo 3, comma 2, che novella il *Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato* di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 296 del 2005; l'articolo 6, comma 18, che incide sul decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012, prorogando testualmente vari termini ivi previsti; l'articolo 7, comma 42, che modifica in via testuale l'articolo 5 del *Regolamento recante disciplina in materia di contributi universitari*, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 306 del 1997; per modifiche non testuali a fonti secondarie del diritto, si vedano, invece, l'articolo 6, comma 20, lettera b), che integra in maniera non testuale le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 1° febbraio 2001, n. 44, in ordine alle attribuzioni del collegio dei revisori delle istituzioni scolastiche; l'articolo 7, comma 42-bis, che interviene con previsione legislativa in un ambito già regolato dal recente decreto ministeriale 16 aprile 2012, n. 71, recante criteri di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario delle

università per il 2012; l'articolo 14, commi da 17 a 20, che, in materia di mobilità del personale docente, interviene in un ambito già disciplinato dall'articolo 23 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del presidente della Repubblica n. 81 del 2009; infine, si veda l'articolo 23, comma 2, che amplia l'ambito temporale di efficacia delle disposizioni di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 23 aprile 2010 in materia di riparto della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche); tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 3, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, il compito di rideterminare la "Ripartizione dei volumi organici dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare", attualmente fissata per legge, dall'articolo 799 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante Codice dell'ordinamento militare; all'articolo 4, comma 3-sexies, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di prorogare i termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo; all'articolo 23-undecies, affida invece ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di procedere ad una "riduzione lineare delle dotazioni finanziarie" e alla "riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa", consentendo di intervenire con tale strumento su decisioni di spesa assunte con atti legislativi; nei suddetti casi, si attribuisce a decreti del Presidente del Consiglio la possibilità di incidere su disposizioni disciplinate da

fonti primarie del diritto, affidando così a fonti atipiche del diritto 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;

il decreto-legge prevede l'adozione di circa venti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a contenuto normativo: si vedano, ad esempio, l'articolo 2, comma 3, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra l'altro, il compito di ridurre il totale generale degli organici delle forze armate; l'articolo 2, comma 5, che affida ad uno più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche e degli uffici dirigenziali delle pubbliche amministrazioni; l'articolo 2, comma 11, lettera d), che affida l'avvio dei processi di mobilità guidata presso le pubbliche amministrazioni, a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; l'articolo 4, comma 3, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle società pubbliche sottratte all'ambito di applicazione dell'articolo 4; l'articolo 5, comma 11, che rimette ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, "*l'individuazione dei criteri per la valutazione organizzativa e individuale dei dipendenti pubblici*"; si vedano altresì, l'articolo 4, comma 3-sexies, l'articolo 6, comma 9, l'articolo 7, comma 4; l'articolo 14, comma 8; 16, comma 1; l'articolo 16, comma 8; l'articolo 17, commi 7 e 8; l'articolo 23, comma 8; l'articolo 23-bis, comma 4; l'articolo 23-ter, comma 1, lettera g), capoversi 8-ter e 8-quater; articolo 23-quater, comma 9, sesto e ottavo periodo, e articolo 23-undecies, comma 1; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico,

la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi nella forma di decreti del Presidente della Repubblica ovvero regolamenti ministeriali);

il provvedimento, in quindici casi (si tratta dell'articolo 1, commi 11 e 20; dell'articolo 12, commi 3, 9, 10, 30, 35, 42, 44, 50 e 77; dell'articolo 20, comma 3; dell'articolo 23-*quater*, commi 3 e 9; 23-*duodecies*, comma 1), demanda compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali specifica la natura non regolamentare; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (contenuto all'articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come *“un atto statale dalla indefinita natura giuridica”* e che, recentemente, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: *“deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di “fuga dal regolamento” (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti “atipici”, di natura non regolamentare”*;

il decreto-legge contiene quattro autorizzazioni alla delegificazione (si vedano, l'articolo 2, comma 3, quarto periodo, l'articolo 10, commi 2 e seguenti e l'articolo 11, commi 1 e 2), che si discostano in parte dal modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in quanto: all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, introdotto dal Senato, in materia di personale delle forze armate, prevede l'adozione di un regolamento di delegifi-

cazione, senza indicare né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento; all'articolo 10, comma 2, in ordine alla riorganizzazione dello Stato sul territorio, talune delle norme generali regolatrici della materia sembrano piuttosto coincidere con la finalità della delegificazione (a titolo esemplificativo, la lettera *a*) si riferisce al “contenimento della spesa pubblica”), mentre il comma 3 del medesimo articolo deroga implicitamente all'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, innalzando da trenta a quarantacinque giorni il termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari; all'articolo 11, il comma 1 fa riferimento a “criteri” in luogo di “norme generali regolatrici della materia”; il comma 2, nel prevedere una ulteriore autorizzazione alla delegificazione, richiama *per relationem* i criteri di cui al comma 1; in nessuna delle autorizzazioni alla delegificazione in oggetto vengono inoltre indicate le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. Inoltre, il decreto, all'articolo 12, comma 19, modifica in maniera non testuale l'autorizzazione alla delegificazione contenuta all'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), finalizzata all'adozione di regolamenti di delegificazione per il riordino di enti ed organismi pubblici statali, centralizzando il potere di proposta di tali regolamenti nel Presidente del Consiglio dei ministri e introducendo una fase endoprocedimentale di proposta da parte del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012; in relazione a tutte le citate disposizioni, si ricorda, altresì, 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'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge”*, nonché “ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi

al modello previsto dall'articolo 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";

il decreto-legge, in taluni casi prevede altresì adempimenti indefiniti: si vedano, al riguardo, l'articolo 7, comma 27, che prevede l'adozione, da parte del Ministero dell'istruzione, di un "*Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca e dei rapporti con le comunità dei docenti, del personale, studenti e famiglie*" senza precisare quale veste giuridica il piano in oggetto debba rivestire; l'articolo 13, comma 38, che prevede l'adozione di un regolamento "emanato ai sensi dell'articolo 17" della legge n. 400 del 1988, senza indicare il comma di riferimento e quindi la tipologia del provvedimento stesso; l'articolo 23-ter, comma 1, lettera g), capoverso 8-quater, che prevede l'adozione di un "*decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su indicazione dell'Agenzia del Demanio*"; l'articolo 23-duodecies, che, al comma 2, dispone che "Il Ministero dell'economia e delle finanze riesamina le misure previste dal presente decreto secondo quanto previsto dalle Comunicazioni della Commissione europea", mentre, al comma 3 autorizza "emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine, le cui caratteristiche sono stabilite con decreti di emissione che destinano tutto o parte del netto ricavo a tale finalità", senza specificare il soggetto competente ad emanare tali decreti e lasciando indeterminata la destinazione dei proventi dei titoli di Stato;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento presenta una struttura molto complessa, in quanto, già nella versione originaria, era organizzato in 5

titoli, si componeva di 25 articoli, corrispondenti a 424 commi e conteneva tre allegati, per un totale di 86 pagine della "*Gazzetta Ufficiale*". Il testo trasmesso dal Senato, si articola in 6 titoli e si compone di 39 articoli, corrispondenti a 559 commi. Molte delle disposizioni contengono novelle e sono caratterizzate da una struttura particolarmente complessa: a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 12, concernente la soppressione di enti e società, occupava, nel testo originario, 11 pagine e mezza della "*Gazzetta Ufficiale*" e si articolava in 88 commi (divenuti 73, a seguito di alcune soppressioni approvate al Senato);

il provvedimento adotta talune espressioni di cui non appare chiara la portata normativa, ovvero dal significato tecnico-giuridico impreciso o di non immediata comprensione; tra di esse si segnala, ad esempio, l'articolo 5, comma 11-quinquies, che dispone che "Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al dieci per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione", è attribuito un trattamento retributivo accessorio;

in relazione alla tecnica di redazione del testo, si segnala che numerose disposizioni contengono sigle che non vengono seguite dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci si intende riferire, in difformità quindi rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica testi normativi che, al paragrafo 14, lettera b), raccomanda di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso. A titolo meramente esemplificativo, si segnala che: l'articolo 2, comma 4 utilizza l'acronimo "AFAM"; l'articolo 6, comma 14 si riferisce al "sistema informativo SICOGE"; l'articolo 7, comma 42-bis si riferisce ai consorzi interuniversitari "Cineca, Cilea eCaspur"; l'articolo 12 utilizza numerosi acronimi quali "INRAN" (comma 1), "CRA" (comma 2); "FEAGA" "FEASR" (comma 7); l'articolo 15, al

comma 3 utilizza l'acronimo "AIFA" e al comma 25-bis si riferisce all'AGENAS; l'articolo 23, comma 12-terdecies, si riferisce al progetto UIRNet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed alla omonima società;

inoltre, il provvedimento, tra gli altri, all'articolo 1, commi 17 e 18, che si riferiscono all'"e-procurement", all'articolo 4, comma 3-sexies, che si riferisce all'*in house providing*, all'articolo 15, comma 6, lettera c), che si riferisce al *payment by results, risk sharing e cost sarin*, e all'articolo 15, comma 13, che contiene un riferimento al *global service e facility management*, ricorre all'uso di termini inglesi in difformità da quanto previsto dalla Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, che, al paragrafo 4, lettera m), recita: "È evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente";

in relazione al coordinamento interno al testo, il decreto-legge, all'articolo 2, comma 3, primo periodo, prevede l'adozione di un decreto del presidente del Consiglio dei ministri al quale affida la riduzione degli organici e la ripartizione dei volumi organici delle forze armate; al successivo quarto periodo, introdotto dal Senato, prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, il cui ambito di intervento sembra sovrapporsi a quello del primo; inoltre, all'articolo 23-duodecies, il comma 1, demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di stabilire "le disposizioni di attuazione del presente decreto-legge": si tratta tuttavia delle disposizioni di attuazione del titolo V-bis, che assorbe i contenuti del decreto-legge n. 83 del 2012;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è provvisto né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della dichiarazione di esclusione dell'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 sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, richiamata in premessa, si espungano le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 26-bis, all'articolo 23, commi 12-sexies, 12-septies e 12-octies, che recano norme estranee rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge;

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

siano riformulate le disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale su disposizioni contenute in codici o testi unici, in termini di novella ai medesimi, anche al fine di non comprometterne i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare;

siano altresì riformulate le disposizioni indicate in premessa, contenute in buona parte dell'articolato, le quali incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime; siano altresì inserite in un idoneo tessuto normativo le disposizioni indicate in premessa che appaiono collocate fuori da un appropriato contesto;

si espungano dal testo quelle disposizioni, indicate in premessa, aventi efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

all'articolo 1, commi 11 e 20; all'articolo 12, commi 3, 9, 10, 30, 35, 42, 44, 50 e 77; all'articolo 20, comma 3; all'articolo 23-quater, commi 3 e 9 e all'articolo 23-duodecies, comma 1, che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali dei quali viene specificata la natura non regolamentare – tenuto conto anche della sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e della sentenza 4 maggio 2012,

n. 9, dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa – siano riformulate le anzidette disposizioni nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 2, commi 3, 5 e 11, lettera *d*); all'articolo 4, commi 3 e 3-*sexies*; all'articolo 5, comma 11; all'articolo 6, comma 9; all'articolo 7, comma 4; all'articolo 14, comma 8; all'articolo 16, commi 1 e 8; all'articolo 17, commi 7 e 8; l'articolo 23, comma 8; all'articolo 23-*bis*, comma 4; l'articolo 23-*ter*, comma 1, lettera *g*), capoversi 8-*ter* e 8-*quater*; all'articolo 23-*quater*, comma 9, sesto e ottavo periodo, e all'articolo 23-*undecies*, comma 1 – che prevedono l'adozione di venti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo – siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 2, comma 3; all'articolo 4, comma 3-*sexies* e all'articolo 23-*undecies*, laddove prevedono che decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possano modificare disposizioni di rango primario – sia verificata l'appropriatezza dell'impiego degli strumenti normativi in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

previa valutazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa, si provveda alla riformulazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, all'articolo 10, commi 2 e seguenti e all'articolo 11, commi 1 e 2, al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;

si sopprimitano, nella parte in cui modificano in via testuale disposizioni contenute in fonti secondarie del diritto, le disposizioni contenute agli articoli 3, comma 2; 6, comma 18, e 7, comma 42,

nonché, laddove incidono in via non testuale su fonti secondarie del diritto, si sopprimitano le disposizioni contenute agli articoli 6, comma 20, lettera *b*); 7, comma 42-*bis*, 14, commi da 17 a 20 e 23, comma 2 – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza;

all'articolo 12, comma 1, che dispone la soppressione dell'INRAN, senza disporre l'abrogazione della norma istitutiva del suddetto ente (e, segnatamente, dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 454 del 1999), siano indicate le norme oggetto di abrogazione;

con riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 23-*ter*, che intervengono su settori normativi già oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa, nella materia della gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, sia effettuato un adeguato coordinamento con le disposizioni previgenti, anche al fine di consentire un'agevole individuazione del quadro normativo di riferimento;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono rinvii normativi generici o imprecisi, si provveda a specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio;

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, che contengono clausole abrogative formulate in termini generici, si provveda a specificare correttamente la normativa oggetto di abrogazione;

per quanto detto in premessa, sia verificato il coordinamento interno all'articolo 2, comma 3, primo e quarto periodo;

all'articolo 17, comma 4 – che rinvia ad un "atto legislativo di iniziativa governativa" da adottare entro sessanta giorni

dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in oggetto – sia precisato che non ci si intende implicitamente riferire all'adozione di un decreto-legge (dal momento che si prefigurerebbero – sin d'ora e in via legislativa – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà), bensì ad un disegno di legge del Governo; sia precisato altresì che il termine di 60 giorni si riferisce all'esercizio dell'iniziativa da parte del Governo e non anche alla conclusione dell'esame parlamentare ed alla definitiva approvazione, nel rispetto degli *interna corporis* parlamentari.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2, commi 10-*bis* e 10-*ter*, si dovrebbe valutare l'opportunità della deroga implicita ivi contenuta all'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali sulla produzione normativa;

all'articolo 17, che prevede il riordino delle province e delle loro funzioni attraverso una complessa procedura, riferendosi, tra l'altro, al comma 4, "*alle eventuali iniziative dei comuni ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione*", si dovrebbe valutare la congruità della disposizione in oggetto (e, in particolare, dell'uso dell'aggettivo "*eventuali*") con la citata disposizione costituzionale, che, stabilendo che il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una regione "*sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione*", colloca l'iniziativa dei comuni quale punto di partenza obbligato della procedura di revisione delle province;

per quanto detto in premessa, si dovrebbero specificare i soggetti competenti e la natura giuridica degli adempimenti previsti dall'articolo 7, comma 27; dall'articolo 13, comma 38; dall'articolo

23-*ter*, comma 1, lettera g), capoverso 8-*quater* e dall'articolo 23-*duodecies*, commi 2 e 3;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 23, comma 12-*octies*, si dovrebbe sostituire il termine "perdura" con i seguenti: "è differito";

si dovrebbe altresì chiarire il significato tecnico giuridico dell'espressione contenuta all'articolo 5, comma 11-*quinquies*, riportata in premessa;

si dovrebbero, infine, sciogliere gli acronimi riportati in premessa, nonché sostituire i termini inglesi riportati in premessa con un sinonimo in uso nella lingua italiana.

Il Comitato formula, altresì, le seguenti raccomandazioni:

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

abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la 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 – appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari;

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, siano valutate le modalità attraverso cui assicurare – anche durante l'*iter* di conversione – la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire il rispetto delle norme ordinamentali che definiscono

i limiti di contenuto della decretazione d'urgenza, ed in particolare del requisito di immediata applicabilità delle norme recate nei decreti legge, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

abbia altresì cura il legislatore di verificare la portata precettiva delle norme che si introducono nei provvedimenti, specie ove questi, come nel caso all'esame, che si compone di ben 559 commi, risultano assi lunghi e complessi, evitando in particolare il ricorso a disposizioni che appaiono prive di portata innovativa dell'ordinamento, in quanto generiche, meramente descrittive, di principio, ovvero ricognitive della normativa vigente, poiché tutte le anzidette disposizioni, oltre ad accrescere le dimensioni dei testi, non sempre risultano effettivamente funzionali all'esegesi dei testi nelle quali sono inserite. ».

Doris LO MORO, *presidente*, nell'esprimere il proprio rammarico per l'eccessiva ristrettezza dei tempi a disposizione del Comitato per svolgere approfonditamente i propri lavori, dichiara di condividere pienamente la proposta di parere formulata dal relatore.

Il Comitato approva la proposta di parere.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO

Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa.

Esame Atto n. 491.

(Parere alla Commissione XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Roberto ZACCARIA, *relatore*, dopo aver brevemente illustrato i contenuti dello schema di decreto legislativo all'esame,

recante riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa, non intende soffermarsi sulle complesse questioni di merito che il provvedimento pone in relazione alla natura giuridica – pubblicitica o privatistica della Croce rossa – così come in relazione alla relativa dimensione territoriale, nazionale e regionale. In relazione ai profili che più interessano le competenze del Comitato, segnala che il provvedimento reca taluni difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente: in particolare, all'articolo 5, interviene sul Corpo militare della Croce rossa, senza prevedere le opportune clausole di coordinamento con il codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 e introducendo una disciplina sullo *status* giuridico del personale appartenente al Corpo militare volontario che risulta contraddittoria con quella contenuta nel codice in questione.

Dopo aver dato conto di ulteriori difetti di coordinamento del testo con la normativa vigente, nonché della presenza di richiami normativi e di clausole abrogative formulati in modo generico e impreciso, oltre che di disposizioni derogatorie dell'ordinamento, formulate anch'esse in modo generico, segnala la presenza nel testo del termine inglese: *advocacy*. Al riguardo, ricordato che la Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001, al paragrafo 4, lettera m), recita: «È evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente», osserva che il termine in questione non risulta tuttavia agevolmente sostituibile con un unico vocabolo in uso nella lingua italiana. Per tale ragione, non intende formulare una specifica osservazione al riguardo.

Procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 491, recante riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa, in attuazione della de-

lega conferita ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 14 del 2012 e ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, proveniente dalla XII Commissione, e che lo stesso Comitato si è già espresso su uno schema di decreto legislativo avente il medesimo oggetto (Atto n. 424) in data 13 dicembre 2011;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

lo schema di decreto, che si compone di 9 articoli, reca un contenuto omogeneo, essendo volto a dare attuazione alla disposizione contenuta nell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183, limitatamente alla delega al Governo in materia di riforma organica nell'organizzazione della Croce rossa, nonché di ridefinizione del rapporto di vigilanza dei Ministeri del lavoro e della salute su tale ente; a tal fine esso prevede tre distinte fasi temporali per il riordino della Croce rossa italiana: una prima fase, fino al 31 dicembre 2013, durante la quale si perfeziona la fine del commissariamento e ha luogo l'elezione degli organi che predispongono lo statuto provvisorio dell'Associazione e dell'Ente (articolo 3); una seconda fase, a partire dal 1° gennaio 2014, in cui la Croce rossa viene separata nell'Associazione italiana della Croce rossa (associazione privata di interesse pubblico) e nell'«Ente strumentale alla Croce Rossa italiana» ente pubblico non economico, non più anche associativo, (articoli 1 e 2); una terza fase, a partire dal 1° gennaio 2016, in cui l'Ente Croce rossa è soppresso e posto in liquidazione e tutti i rapporti e le funzioni sono trasferite all'Associazione (articolo 8);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento, all'articolo 5, interviene sul Corpo militare della Croce rossa, senza prevedere le opportune clau-

sole di coordinamento con il codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010; ciò si riscontra, in particolare, in relazione al comma 4, che stabilisce che il personale appartenente al Corpo militare volontario « non è soggetto ai codici penali militari e alle disposizioni in materia di disciplina militare recate del testo unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare fatta eccezione per le disposizioni riguardanti la categoria del congedo », ancorché l'attuale articolo 1653 del codice, contenuto nell'ambito del Titolo IV, che reca norme sul personale della Croce rossa ausiliario delle Forze armate, preveda che « Gli iscritti nei vari ruoli del personale militare dell'associazione, escluso il personale per l'assistenza spirituale, chiamati in servizio, sono militari e sono sottoposti alle norme della disciplina militare e dei codici penali militari »; in relazione al comma 5, che, nel prevedere la gratuità del servizio prestato dal Corpo militare volontario e dal Corpo delle infermiere volontarie fa salva « in quanto compatibile » l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1758 del codice che disciplina il trattamento economico delle infermiere volontarie, nonché al comma 8 dell'articolo 6, che incide sulla disciplina del « richiamo in servizio » di cui all'articolo 1668 del codice;

lo schema di decreto, all'articolo 8, comma 3, laddove proroga ulteriormente fino alla data dell'elezione del Presidente nazionale e comunque non oltre il 31 gennaio 2013, il mandato del commissario straordinario della Croce rossa, da un lato reca una modifica non testuale all'articolo 5, comma 10, del decreto-legge n. 102 del 2010, che prorogava sino al 31 dicembre 2011 la durata in carica del commissario straordinario (la quale era stata già prorogata fino alla data di ricostituzione degli organi statutari a conclusione del riassetto organizzativo, e comunque non oltre il 30 settembre 2012, da ultimo dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 216 del 2011), e, dall'altro, contiene una deroga implicita a quanto stabilito dall'articolo 51 dello statuto della

Croce rossa italiana, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2005, n. 97, in base al quale il commissario straordinario «*può essere nominato per non più di ventiquattro mesi entro i quali dovranno essere ricostituiti gli organi statutari*»;

ulteriori difetti di coordinamento con la normativa vigente si riscontrano altresì in relazione al decreto legislativo n. 165 del 2001, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. In particolare, all'articolo 6, il comma 3, nel prevedere il ricorso alla mobilità per il personale in esubero, non richiama la disciplina dettata in materia dal citato decreto legislativo n. 165 del 2001; mentre, il comma 5, primo periodo, in ordine alla disciplina applicabile al personale in mobilità, richiama soltanto l'articolo 30, comma 2-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001 e non anche le altre disposizioni in materia recate dal medesimo testo;

il provvedimento contiene alcune disposizioni che agiscono in deroga a norme vigenti, talora indicando specificamente le disposizioni cui intendono derogare, in altri casi, invece, derogandovi in modo generico; in proposito, si segnalano l'articolo 1, comma 1, che deroga genericamente alle disposizioni della legge n. 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale, che si prevede siano applicate «*per quanto non diversamente disposto dal presente decreto*»; l'articolo 3, comma 2, che deroga nella sua integrità al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000; l'articolo 4, comma 1, lettera c), che detta disposizioni in materia di dimissioni di immobili «*in deroga alla normativa vigente in materia economico-finanziaria e di contabilità degli enti pubblici non economici*» e l'articolo 6, comma 6, che prevede la possibilità di inquadramento presso le aziende e gli enti del Servizio Sanitario nazionale dei medici della Croce rossa, e successivamente dell'Ente, «*anche in deroga al possesso del titolo di specializzazione*»;

lo schema di decreto legislativo, all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 8, comma 1, terzo periodo, contiene disposizioni meramente ricognitive dell'ordinamento vigente;

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi generici in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; rinvii normativi generici sono contenuti: all'articolo 1, comma 2, che prevede che l'azione della Croce rossa italiana debba conformarsi, oltre che alle Convenzioni di Ginevra e ai relativi protocolli aggiuntivi, «*ai principi fondamentali del Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa*» nonché «*alle risoluzioni e decisioni degli organi del medesimo*» senza chiarire se ci si intenda riferire ai sette Principi Fondamentali adottati dalla Conferenza internazionale svoltasi a Vienna nell'ottobre 1965, ovvero ad altri principi; all'articolo 1, comma 4, lettere c), l) e r), che prevedono, tra i compiti istituzionali e di interesse pubblico dell'Associazione della Croce rossa italiana, rispettivamente, la promozione e la diffusione dell'educazione sanitaria, della cultura della protezione civile e dell'assistenza alla persona, nonché la diffusione della coscienza trasfusionale e della cultura della donazione di sangue ed organi «*nel rispetto della normativa vigente*»; richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa si rinvencono, altresì, all'articolo 1, comma 6; all'articolo 2, comma 1; all'articolo 2, comma 4, ultimo periodo; all'articolo 4, comma 2; all'articolo 4, comma 7; all'articolo 6, comma 5 ed all'articolo 6, comma 6;

infine, lo schema di decreto, all'articolo 8, comma 1, contiene una formula abrogativa formulata in modo impreciso: la suddetta disposizione prevede infatti l'abrogazione, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, del «*decreto-legge 19 novembre 2004, n. 276, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2005, n. 1, fatto salvo l'articolo 2*»: la locuzione

potrebbe trarre in inganno circa la sopravvivenza dell'articolo 2, che risulta già abrogato (e per questo viene sottratto ad un'ulteriore abrogazione) dall'articolo 2268, comma 1, n. 1031 del codice dell'ordinamento militare;

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:

il provvedimento, all'articolo 6, comma 1, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – per la cui emanazione prevede una procedura particolarmente complessa, che vede il coinvolgimento di più Ministri concertanti e di altri organi – la definizione dei criteri e delle modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della Croce rossa; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, considerata la complessità delle procedure previste ed il numero dei soggetti coinvolti, di un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988;

sul piano dei rapporti tra le fonti subordinate:

ai fini della prima applicazione del decreto, l'articolo 3, comma 1, lettera a), autorizza il Commissario della Croce rossa a modificare con propria ordinanza lo statuto di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 97 del 2005 avente contenuto oggettivamente normativo, in tal modo attribuendo ad una autorità amministrativa la potestà di incidere su una fonte del diritto;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

sul piano del coordinamento interno del testo, il provvedimento, all'articolo 1, comma 4, reca un elenco puntuale dei compiti istituzionali e di interesse pubblico esercitati dalla Croce rossa e, al successivo comma 5, stabilisce che la stessa «*svolge ogni altro compito previsto dal proprio statuto*»;

sempre riguardo al coordinamento interno al testo, l'articolo 8, comma 4, dello schema di decreto, nel disporre che: «*Fino al 31 dicembre 2013 la CRI continua ad esercitare i compiti istituzionali di cui all'articolo 1, comma 4, applicando le disposizioni del presente decreto e quelle di cui alla disciplina vigente sulla medesima CRI compatibili con il decreto medesimo*» contiene una disposizione che appare una duplicazione di quanto previsto al comma 1 del medesimo articolo che già individua la disciplina applicabile nella fase transitoria, disponendone l'abrogazione dal 1° gennaio 2014;

infine, lo schema di decreto legislativo è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

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

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

si proceda al coordinamento delle disposizioni contenute all'articolo 5, commi 4 e 5, rispettivamente, con gli articoli 1653 e 1758 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legisla-

tivo n. 66 del 2010, anche al fine di non comprometterne i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare;

all'articolo 6, comma 1 – che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della Croce rossa – sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare la definizione della disciplina in oggetto ad un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa, e, segnatamente, l'articolo 6, commi 3 e 5, primo periodo e l'articolo 8, comma 3, che inci-

dono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime;

in relazione alle disposizioni indicate in premessa, e segnatamente all'articolo 1, commi 2, 4, lettere c), l), r), e 6, all'articolo 2, commi 1 e 4, ultimo periodo, all'articolo 4, commi 2 e 7, all'articolo 6, commi 5 e 6, che contengono rinvii normativi generici o imprecisi, si dovrebbe specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio;

all'articolo 1, comma 5, laddove stabilisce che la Croce rossa «*svolge ogni altro compito previsto dal proprio statuto*», si dovrebbero individuare specificamente i compiti propri di tale ente, così definendo la cornice entro la quale deve inserirsi lo Statuto; si dovrebbe altresì coordinare la disposizione in oggetto con l'articolo 196 del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010), che stabilisce i compiti della CRI in tempo di guerra, di grave crisi internazionale e di conflitto armato;

all'articolo 8, comma 1, si dovrebbe riformulare la clausola abrogativa ivi contenuta al fine di scongiurare i dubbi interpretativi indicati in premessa. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.10.