

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto. Esame C. 5423 – Governo (Parere alle Commissioni riunite VIII e X) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	3
ERRATA CORRIGE	6

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

Giovedì 6 settembre 2012. – Presidenza del Presidente Doris LO MORO.

La seduta comincia alle 9.30.

Conversione in legge del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto.

Esame C. 5423 – Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VIII e X).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Beatrice LORENZIN, *relatore*, dopo aver brevemente illustrato i contenuti del decreto legge in oggetto, i cui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza sono evidenti, essendo volto a fronteggiare la grave situazione di criticità ambientale e sanitaria verificatasi nel territorio della città di Taranto, osserva che esso presenta un contenuto omogeneo. Evidenzia altresì

come il provvedimento si rapporti all'ordinamento vigente effettuando un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, salvo alcuni limitati casi riguardanti una modifica non testuale di una disposizione di recente approvazione, alcuni richiami normativi effettuati in maniera imprecisa e due disposizioni che derogano in maniera implicita al diritto vigente. A tal proposito, si sofferma in particolare sull'articolo 1, comma 1, che deroga implicitamente alla normativa vigente in materia di nomina e di poteri del Commissario straordinario di cui all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio. Quanto ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, segnala che l'articolo 1, comma 1, secondo periodo, del decreto affida ad una fonte secondaria del diritto il compito di modificare una disposizione di rango primario, secondo una procedura che si discosta da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400.

Dopo aver osservato positivamente che il decreto è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativo (ATN) e reca l'autorizzazione all'esenzione dall'obbligo

di redigere l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5423 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento presenta un contenuto omogeneo, essendo unicamente volto ad introdurre misure finalizzate a fronteggiare la situazione di criticità ambientale e sanitaria venutasi a creare nella città di Taranto, assicurando l'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa, per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio di Taranto, siglato il 26 luglio 2012, tra i Ministeri dell'ambiente, delle infrastrutture, dello sviluppo economico e della coesione territoriale, la Regione Puglia, la Provincia di Taranto, il Comune di Taranto ed il Commissario straordinario del porto di Taranto;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge in esame si rapporta all'ordinamento vigente effettuando un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative; un difetto di coordinamento con la normativa vigente si riscontra tuttavia all'articolo 1, comma 8, che modifica in via non testuale una disposizione di recentissima approvazione (si tratta dell'articolo 57, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83), integrando, conseguentemente, una modalità di produzione normativa che mal si concilia sia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, che con le esigenze di stabilità e certezza della legislazione; inoltre, all'articolo 2, comma 1, laddove dispone che *“L'area industriale di Taranto è riconosciuta quale area in situazione di crisi industriale complessa ai fini dell'applicazione delle disposizioni di*

cui all'articolo 27 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83”, sembra in realtà configurare un'implicita deroga alla procedura delineata dal succitato articolo 27 (contenuto anch'esso in una legge di recentissima approvazione), il quale prevede che le situazioni di crisi industriale complessa siano individuate mediante decreto ministeriale di natura non regolamentare;

un'ulteriore disposizione derogatoria del diritto vigente, nella quale non è presente un'espressa indicazione delle norme derogate, si rinviene altresì all'articolo 1, comma 1; infatti, la disposizione in questione, laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica; inoltre, la disposizione in questione, nell'autorizzare il Commissario *“ad esercitare i poteri di cui all'articolo 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67”*, gli conferisce la facoltà – ai sensi del comma 4-bis del citato articolo 13 – di provvedere *“in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento”*;

il decreto-legge si rapporta, inoltre, alla normativa vigente procedendo in alcuni, limitati casi, mediante richiami effettuati in forma imprecisa, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio; al riguardo, si segnala l'articolo 1, che, al comma 7, richiama le disposizioni di cui all'articolo 2, commi

2-septies e 2-octies, del decreto-legge n. 225 del 2010. Tuttavia, il citato comma 2-septies, a sua volta, novella l'articolo 27, comma 1, secondo periodo, della legge 24 novembre 2000, n. 340, al quale ci si dovrebbe correttamente riferire, tenuto anche conto che l'articolo 27 in questione è stato recentemente novellato (da parte dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59) e, che pertanto, il testo di cui al comma 2-septies dell'articolo 2 del decreto legge n. 225 del 2010, richiamato dal decreto legge in esame, risulta superato;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il provvedimento, al già richiamato articolo 1, comma 1, secondo periodo, prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possa prorogare la durata in carica del Commissario straordinario, fissata in un anno dalla medesima disposizione, affidando così ad una fonte di rango subordinato il compito di modificare disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, e che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura;

infine, il disegno di legge è provvisto sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), che dell'autorizzazione all'esenzione dall'obbligo di redigere l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), conformemente a quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-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:

all'articolo 1, comma 1, primo periodo – laddove prevede che il Commissario straordinario chiamato all'attuazione

degli interventi previsti dal Protocollo d'intesa del 26 luglio 2012 sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – sia esplicitata la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica, con l'auspicio che, per il futuro, ci si attenga, nel delineare le procedure di nomina di Commissari straordinari del Governo, al dettato della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 1, comma 1, secondo periodo – laddove prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possa prorogare la durata in carica del Commissario straordinario, fissata in un anno dalla medesima disposizione – sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per le ragioni indicate in premessa, all'articolo 1, comma 7, si dovrebbe sostituire il richiamo normativo ivi contenuto all'articolo 2, comma 2-septies, del decreto legge n. 225 del 2010, con quello, più corretto, all'articolo 27, comma 1, secondo periodo, della legge n. 340 del 2000;

si dovrebbe riformulare la disposizione contenuta all'articolo 1, comma 8 – che integra in via non testuale il disposto dell'articolo 57, comma 1, del decreto legge n. 83 del 2012 – in termini di novella a tale ultima disposizione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 5, che, nell'individuare il Commissario straordinario

quale soggetto attuatore per l'impiego di determinate risorse, dispone che queste ultime devono essere utilizzate "mediante gli ordinari ed i nuovi strumenti di programmazione negoziata", si dovrebbe chiarire a quali strumenti di programmazione negoziata ci si intenda riferire ».

Carlo MONAI, considerata la peculiare rilevanza della legge n. 400 del 1988 che, essendo volta a disciplinare in via generale l'attività del Governo, riveste un carattere ordinamentale, si interroga sull'opportunità di inserire nel parere una condizione volta a richiedere che quanto meno l'eventuale proroga della durata in carica del Commissario straordinario (essendo questi già stato nominato) sia disposta mediante lo strumento giuridico a tal fine richiesto dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, e cioè con decreto del Presidente della Repubblica.

Doris LO MORO, *presidente*, pur condividendo lo spirito dell'intervento del collega Monai, ritiene tuttavia che la soluzione prospettata non sia in realtà funzionale allo scopo di semplificare il quadro normativo vigente: ove infatti si prevedesse che la proroga della durata in carica del Commissario nominato con DPCM debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica, si finirebbe per assegnare a tale ultima fonte il compito di incidere su una fonte di diversa natura, con ulteriore complicazione del quadro normativo di riferimento.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.45.

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 693 del 1° agosto 2012, a pagina 4, seconda colonna, undi-

cesima riga, sostituire il parere riportato fino a pagina 20, prima colonna, ventiduesima riga, con il seguente:

« 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 teleologicamente 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 valoriz-

zare 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, alle sue finalità ovvero 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; 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, 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 statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, "tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la

evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita", nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

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, cui 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 nor-

mativi, 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 e 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, disciplina 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, formulata in molti casi (vedi, ad esempio, il comma 6) in modo generico, senza inserirla in un idoneo contesto nor-

mativo 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. 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 e che, 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 la quale dovrebbe essere coordinato;

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, 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 rinvennero, 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, che, ai commi 5-*bis* e 5-*ter*, 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 arbitrarie apposte nei contratti pubblici, senza inserire la suddetta normativa nell'appropriato 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, materia 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 na-

zionale”; 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): “Ferme 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 “Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni”, dispone la riduzione 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 og-

getto 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 accorpate enti ed organismi esistenti non provvede al necessario coordinamento con la normativa istitutiva degli enti medesimi: a titolo meramente esemplificativo, si segnala 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);

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 effettuata, "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-de-

cies, 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, ai commi 10 e 54 – con disposizioni che non risultano coordinate con le precedenti – prevede, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, 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 rinvengono, 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 1 e 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 non convertito in legge, il cui contenuto risulta confluito nel provvedimento in esame;

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, licenziato definitivamente dalla Camera nella giornata di ieri; 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-*quinqüies*, 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 definitivamente dal Senato nella giornata odierna e 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; 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, infatti, 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 rinviando, 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 pre-

vigenti 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 indefinibile 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: all'articolo 2, comma 3, quarto periodo, introdotto dal Senato, in materia di personale delle forze armate, si prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, 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 da 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 SICOGÉ”; l'articolo 7, comma 42-bis si riferisce ai consorzi interuniversitari “Cineca, Cilea e Caspur”; 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 sopprimo, 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 te-

stuale su fonti secondarie del diritto, si sopprimo le disposizioni contenute agli articoli 6, comma 20, lettera *b*); 7, comma 42-*bis*; 14, commi da 17 a 20 e 23, comma 2, ovvero subordinatamente – ove si intenda mantenerle – 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, spe-

cie ove questi, come nel caso all'esame, che si compone di ben 559 commi, risultano assai 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 nei quali sono inserite ».