

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-TER, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO: Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica. Atto n. 328. (Parere alla Commissione I) ( <i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni</i> ) .....	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO: Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili. C. 4110. (Parere alle Commissioni riunite V e VI) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i> ) .....	11

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

*Giovedì 3 novembre 2016. — Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.*

**La seduta comincia alle 9.35.**

**Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica.**

**Atto n. 328.**

(Parere alla Commissione I).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, illustrando il contenuto dello schema di decreto legislativo, evidenzia che la gran parte delle numerose criticità riscontrate si connette ad aspetti concernenti il piano del coordinamento interno al testo nonché al profilo della chiarezza e proprietà della formulazione delle norme. Aggiunge peraltro che alcune disposizioni del provvedimento recano anche formulazioni ed

espressioni lessicali che risultano non pienamente coincidenti o divergenti rispetto a quelle rinvenibili nella legge di delega. In ragione di ciò esse appaiono meritevoli di una attenta considerazione ai fini della valutazione dell'ambito di discrezionalità esercitabile da parte del legislatore delegato. Sottolinea infine che alcuni rilievi, per quanto formulati in termini di osservazioni, toccano profili di particolare delicatezza.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 328 e rilevato che:

esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento, proveniente dalla I Commissione;

premesso in via preliminare che, nel presente parere, ove non diversamente specificato, il riferimento è agli articoli del decreto legislativo n. 165 del 2001, mentre quando sia necessario citare gli articoli dello schema di decreto non recanti no-

velle a tale decreto legislativo lo si esprimerà espressamente;

rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

lo schema di decreto presenta un contenuto omogeneo, essendo volto a dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 11 della legge n. 124 del 2015, recante la delega per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici; a tal fine esso, mediante 15 articoli, ripartiti in otto capi, interviene a modificare in molteplici parti il decreto legislativo n. 165 del 2001, prevedendo: nuove norme relative al rapporto di lavoro e alla disciplina della qualifica dirigenziale; l'articolazione del sistema della dirigenza pubblica in regime di diritto privato in tre ruoli (dirigenti statali, regionali e locali) ai quali si affianca il ruolo della dirigenza delle autorità indipendenti; una nuova disciplina in materia di reclutamento, formazione, procedure di attribuzione degli incarichi e loro durata; la riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione; disposizioni sulla responsabilità dirigenziale, sulle modalità di valutazione dei dirigenti e sulla revoca degli incarichi; norme sui dirigenti privi di incarico e sulla mobilità; una nuova disciplina sul trattamento economico; l'abolizione della figura dei segretari comunali e la loro confluenza nel ruolo della dirigenza locale; il superamento della distinzione tra prima e seconda fascia nei ruoli della dirigenza, ferma restando l'articolazione in uffici dirigenziali generali e non; nuove disposizioni in ordine agli uffici dirigenziali generali ed all'attuazione dei programmi; infine, demanda a due regolamenti, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, la disciplina di attuazione del Capo II (relativo al reclutamento e alla formazione dei dirigenti) e la definizione dello statuto della Scuola nazionale dell'amministrazione;

*sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute nella legge di delega:*

alcune disposizioni del provvedimento recano formulazioni ed espressioni non pienamente coincidenti o divergenti rispetto a quelle utilizzate nella legge di delega; in particolare, ciò si riscontra:

all'articolo 13-bis, comma 7, che – nel disporre che il Dipartimento della funzione pubblica provvede alla “*gestione dei ruoli*” della dirigenza – utilizza una espressione che si discosta da quella utilizzata nella legge di delega, considerato che questa (all'articolo 11, comma 1, lettera *b*), numeri 2 e 3) attribuisce la gestione del ruolo unico dei dirigenti regionali e locali alle due istituende Commissioni per la dirigenza regionale e locale, mentre, all'articolo 11, comma 1, lettera *a*), riserva al Dipartimento della funzione pubblica la mera “*gestione tecnica*” dei ruoli;

all'articolo 19, comma 3, che prevede a disciplinare la composizione della Commissione per la dirigenza pubblica attribuendone *ex lege* e in via permanente la titolarità a cinque figure dirigenziali di vertice (il Presidente dell'Autorità nazionale anti-corruzione, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli esteri, il Capo Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori), sia pur in presenza nella legge di delega di una previsione (all'articolo 11, comma 1, lettera *b*), numero 1)) che vorrebbe che tutti i componenti la Commissione siano scelti ad esito di una procedura amministrativa aperta (“*selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interesse (...), sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali*”);

all'articolo 19-bis, comma 4, ove si dispone una differenziazione della durata

degli incarichi dirigenziali connessa alla loro tipologia (tre anni per quelli generali e quattro anni per gli altri incarichi), benché la legge di delega preveda, senza distinzioni, “una durata degli incarichi di quattro anni” (articolo 11, comma 1, lettera h));

all’articolo 23-ter, comma 4, che – nel disciplinare il trattamento economico per i dirigenti privi di incarico, prevedendo che ad essi venga “erogato, a carico dell’ultima amministrazione che ha conferito l’incarico, per il primo anno il trattamento economico fondamentale” – reca una formulazione solo in parte sovrapponibile a quella contenuta nella legge di delega (articolo 11, comma 1, lettera i)), che prevede la “erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione”;

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:*

l’articolo 19, comma 2, lettera a) – che attribuisce alla Commissione per la dirigenza statale la competenza a nominare le commissioni per l’esame di conferma dei vincitori del concorso per l’accesso alla dirigenza ai sensi dell’articolo 28-ter, comma 5 (recte: comma 4) – non specifica, né in tale partizione del testo né nel citato articolo 28-ter, quali siano le modalità ed i criteri secondo i quali il suddetto organo collegiale possa procedere alla nomina delle commissioni esaminatrici;

l’articolo 28-quinquies, comma 11, nel disciplinare il Comitato scientifico presso la Scuola nazionale dell’Amministrazione, ricorre ad una formulazione che non consente di determinare con precisione quale sia la composizione dell’organo, non risultando chiaro se di esso possano far parte solo dieci membri, scelti tra professori ed esperti, ovvero se ai dieci professori ed esperti vadano aggiunti (in un numero a sua volta indeterminato) anche i rappresentanti di istituzioni di riconosciuta eccellenza nel settore della gestione del personale;

l’articolo 28-quinquies, comma 12 – che contempla la possibilità per la Scuola nazionale dell’amministrazione di avvalersi anche del personale docente già in servizio alla data di entrata in vigore della nuova normativa – utilizza a tal fine l’espressione “docenti a tempo indeterminato”, che sembrerebbe riferibile ai soli docenti ordinari dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore e dell’economia e delle finanze, già trasferiti alla Scuola, e non all’insieme del corpo dei docenti attualmente in servizio presso la medesima che, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202 del 2015, ricomprende anche docenti a tempo pieno, docenti incaricati e ricercatori a tempo indeterminato;

la disposizione transitoria di cui all’articolo 10, comma 4 (dello schema di decreto), nel prevedere la cessazione dal ruolo della dirigenza e la risoluzione del rapporto di lavoro per i segretari comunali e provinciali delle fasce A e B rimasti senza incarico, dispone, ai fini della gestione della fase quadriennale che porta alla decadenza dal ruolo, un rinvio secco a quanto previsto per i dirigenti privi di incarico dal nuovo articolo 23-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, che però reca una disciplina scadenzata ed articolata su un arco temporale di soli due anni;

sul piano del coordinamento interno al testo, il provvedimento contiene alcuni riferimenti erronei, meglio indicati nella parte finale del presente parere, che andrebbero corretti;

inoltre, all’articolo 13, comma 3, e all’articolo 19-bis, comma 7, riporta previsioni di identico tenore in merito alla disciplina della cessione del contratto di lavoro a seguito del conferimento di un successivo incarico al dirigente;

all’articolo 19-ter, comma 5, relativamente alla selezione da parte della Commissione per la dirigenza dei candidati ad incarichi relativi a uffici dirigenziali generali, indica in maniera difforme il numero dei candidati selezionabili: in misura pari a tre al primo periodo e in numero di cinque al secondo periodo;

il provvedimento, in due distinte disposizioni, fissa in maniera diversa il termine per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di retribuzione di posizione degli uffici dirigenziali: sessanta giorni, secondo l'articolo 24, comma 7, e novanta giorni in base alla norma transitoria di cui all'articolo 14, comma 1 (dello schema di decreto);

inoltre, all'articolo 27-*bis*, comma 4, riporta una disposizione il cui contenuto appare una ripetizione dell'ultimo periodo del precedente comma 1; sempre al medesimo articolo 27-*bis*, il comma 7 dispone che i dirigenti assunti presso le autorità indipendenti sono iscritti in sede di prima applicazione ai "Ruoli della dirigenza", piuttosto che nel "Ruolo dei dirigenti delle autorità indipendenti", come invece lascia supporre il comma 1 dell'articolo;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:*

il provvedimento, all'articolo 19, comma 3, prevede, per la nomina della istituenda Commissione per la dirigenza statale, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità rispetto al disposto dell'articolo 1, comma 1, lettera *ii*), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base al quale « tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri » sono emanati con decreti del Presidente della Repubblica;

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);

alla luce dei parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, osserva quanto segue:

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

per quanto detto in premessa in ordine al profilo dei rapporti tra lo

schema di decreto legislativo e la relativa legge di delega, si valuti la congruità delle disposizioni recate dagli articoli 13-*bis*, comma 7, 19, comma 3, 19-*bis*, comma 4, e 23-*ter*, comma 4;

all'articolo 19-*ter*, comma 5, si valuti la possibilità di assicurare il coordinamento fra il primo e il secondo periodo relativamente al numero dei candidati selezionati dalla Commissione per la dirigenza;

all'articolo 24, comma 7, ed all'articolo 14, comma 1 (dello schema di decreto), si valuti la possibilità di uniformare il termine per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto da tali disposizioni;

all'articolo 28-*quinqüies*, comma 11, si valuti una possibile riformulazione della disposizione che consenta di individuare in modo univoco e preciso la composizione del Comitato scientifico presso la Scuola nazionale dell'Amministrazione;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, si valuti l'opportunità di integrare la disciplina di cui all'articolo 19, comma 2, lettera *a*), al fine di definire le modalità ed i criteri per la nomina delle commissioni esaminatrici da parte della Commissione per la dirigenza statale;

all'articolo 27-*bis*, allo scopo di scongiurare incertezze applicative, si valuti l'opportunità di replicare al comma 7 la stessa formulazione ("Ruolo dei dirigenti delle autorità indipendenti") usata al comma 1;

in relazione all'articolo 28-*quinqüies*, comma 12, si valuti se dall'utilizzo dell'espressione « docenti a tempo indeterminato » possano discendere dubbi interpretativi e applicativi a carico della disposizione;

per le ragioni evidenziate in premessa, si valuti l'opportunità di provvedere

ad un migliore coordinamento tra quanto previsto dall'articolo 10, comma 4 (dello schema di decreto) e dall'articolo 23-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Andrebbero infine effettuate le seguenti correzioni al testo:

a) all'articolo 19, comma 2, lettera a), andrebbe richiamato l'articolo 28-ter, comma 4, in luogo dell'articolo 28-ter, comma 5;

b) all'articolo 19, comma 4, che contiene un richiamo ai "componenti di cui al terzo periodo" del comma 3 (che consta di soli due periodi), si dovrebbe fare riferimento ai due componenti nominati di cui al comma 3;

c) all'articolo 19, commi 8 e 9, il richiamo alle "funzioni di cui al comma 5", andrebbe sostituito con il richiamo alle funzioni di cui al comma 2;

d) all'articolo 19-bis, comma 10, invece che alle "percentuali di cui al comma 3", occorrerebbe riferirsi alle percentuali di cui al comma 4;

e) all'articolo 27-ter, comma 6, nonché alla norma transitoria di cui all'articolo 14, comma 1 (dello schema di decreto), si dovrebbe fare riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui comma 7 dell'articolo 24 invece che al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 8 del medesimo articolo;

f) alla novella di cui all'articolo 5, comma 1, lettera c) (dello schema di decreto), andrebbe richiamato l'articolo 19-quater, comma 1, in luogo dell'articolo 19-ter, comma 1 ».

Andrea GIORGIS, *presidente*, in relazione a quanto evidenziato dal relatore nel suo intervento introduttivo, fa presente che nella specifica procedura parlamentare, nel cui contesto il parere del Comitato si inserisce, la competenza ad interloquire con il Governo per indirizzarne l'azione è radicata nella Commissione assegnataria del provvedimento. Rispetto a

quest'ultima il Comitato agisce quindi essenzialmente in funzione cooperativa e collaborativa. Nel reputare perciò condivisibile l'impostazione seguita dal collega Monchiero nell'elaborazione della sua approfondita proposta di parere, fa presente che provvederà a trasmettere al presidente della I Commissione il parere del Comitato non appena esso verrà approvato. Propone inoltre al relatore di considerare l'opportunità di tradurre la considerazione concernente la forma dell'atto con cui si dovrà procedere alla nomina della Commissione per la dirigenza statale, di cui all'articolo 19, comma 3 – contenuta nella parte premissiva della proposta di parere – in una specifica osservazione.

Alla luce delle riflessioni emerse nel corso del dibattito, Giovanni MONCHIERO, *relatore*, formula la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato l'Atto n. 328 e rilevato che:

esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3, del Regolamento, proveniente dalla I Commissione;

premesso in via preliminare che, nel presente parere, ove non diversamente specificato, il riferimento è agli articoli del decreto legislativo n. 165 del 2001, mentre quando sia necessario citare gli articoli dello schema di decreto non recanti novelle a tale decreto legislativo lo si esplicherà;

rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

lo schema di decreto presenta un contenuto omogeneo, essendo volto a dare attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 11 della legge n. 124 del 2015, recante la delega per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici; a tal fine esso, mediante 15

articoli, ripartiti in otto capi, interviene a modificare in molteplici parti il decreto legislativo n. 165 del 2001, prevedendo: nuove norme relative al rapporto di lavoro e alla disciplina della qualifica dirigenziale; l'articolazione del sistema della dirigenza pubblica in regime di diritto privato in tre ruoli (dirigenti statali, regionali e locali) ai quali si affianca il ruolo della dirigenza delle autorità indipendenti; una nuova disciplina in materia di reclutamento, formazione, procedure di attribuzione degli incarichi e loro durata; la riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione; disposizioni sulla responsabilità dirigenziale, sulle modalità di valutazione dei dirigenti e sulla revoca degli incarichi; norme sui dirigenti privi di incarico e sulla mobilità; una nuova disciplina sul trattamento economico; l'abolizione della figura dei segretari comunali e la loro confluenza nel ruolo della dirigenza locale; il superamento della distinzione tra prima e seconda fascia nei ruoli della dirigenza, ferma restando l'articolazione in uffici dirigenziali generali e non; nuove disposizioni in ordine agli uffici dirigenziali generali ed all'attuazione dei programmi; infine, demanda a due regolamenti, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, la disciplina di attuazione del Capo II (relativo al reclutamento e alla formazione dei dirigenti) e la definizione dello statuto della Scuola nazionale dell'amministrazione;

*sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute nella legge di delega:*

alcune disposizioni del provvedimento recano formulazioni ed espressioni non pienamente coincidenti o divergenti rispetto a quelle utilizzate nella legge di delega; in particolare, ciò si riscontra:

all'articolo 13-bis, comma 7, che – nel disporre che il Dipartimento della funzione pubblica provvede alla “gestione dei ruoli” della dirigenza – utilizza una espressione che si discosta da quella utilizzata nella legge di delega, considerato che questa (all'articolo 11, comma 1, let-

tera b), numeri 2 e 3) attribuisce la gestione del ruolo unico dei dirigenti regionali e locali alle due istituende Commissioni per la dirigenza regionale e locale, mentre, all'articolo 11, comma 1, lettera a), riserva al Dipartimento della funzione pubblica la mera “gestione tecnica” dei ruoli;

all'articolo 19, comma 3, che prevede a disciplinare la composizione della Commissione per la dirigenza pubblica attribuendone *ex lege* e in via permanente la titolarità a cinque figure dirigenziali di vertice (il Presidente dell'Autorità nazionale anti-corruzione, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli esteri, il Capo Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori), sia pur in presenza nella legge di delega di una previsione (all'articolo 11, comma 1, lettera b), numero 1)) che vorrebbe che tutti i componenti la Commissione siano scelti ad esito di una procedura amministrativa aperta (“selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interesse (...), sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali”);

all'articolo 19-bis, comma 4, ove si dispone una differenziazione della durata degli incarichi dirigenziali connessa alla loro tipologia (tre anni per quelli generali e quattro anni per gli altri incarichi), benché la legge di delega preveda, senza distinzioni, “una durata degli incarichi di quattro anni” (articolo 11, comma 1, lettera h));

all'articolo 23-ter, comma 4, che – nel disciplinare il trattamento economico per i dirigenti privi di incarico, prevedendo che ad essi venga “erogato, a carico dell'ultima amministrazione che ha conferito l'incarico, per il primo anno il trattamento economico fondamentale” – reca una formulazione solo in parte sovrapponibile a quella contenuta nella legge di delega (articolo 11, comma 1, lettera i)),

che prevede la “erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione”;

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:*

l’articolo 19, comma 2, lettera a) – che attribuisce alla Commissione per la dirigenza statale la competenza a nominare le commissioni per l’esame di conferma dei vincitori del concorso per l’accesso alla dirigenza ai sensi dell’articolo 28-ter, comma 5 (recte: comma 4) – non specifica, né in tale partizione del testo né nel citato articolo 28-ter, quali siano le modalità ed i criteri secondo i quali il suddetto organo collegiale possa procedere alla nomina delle commissioni esaminatrici;

l’articolo 28-quinquies, comma 11, nel disciplinare il Comitato scientifico presso la Scuola nazionale dell’Amministrazione, ricorre ad una formulazione che non consente di determinare con precisione quale sia la composizione dell’organo, non risultando chiaro se di esso possano far parte solo dieci membri, scelti tra professori ed esperti, ovvero se ai dieci professori ed esperti vadano aggiunti (in un numero a sua volta indeterminato) anche i rappresentanti di istituzioni di riconosciuta eccellenza nel settore della gestione del personale;

l’articolo 28-quinquies, comma 12 – che contempla la possibilità per la Scuola nazionale dell’amministrazione di avvalersi anche del personale docente già in servizio alla data di entrata in vigore della nuova normativa – utilizza a tal fine l’espressione “docenti a tempo indeterminato”, che sembrerebbe riferibile ai soli docenti ordinari dei ruoli a esaurimento della soppressa Scuola superiore e dell’economia e delle finanze, già trasferiti alla Scuola, e non all’insieme del corpo dei docenti attualmente in servizio presso la medesima che, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 202 del 2015, ricomprende anche docenti a tempo pieno, docenti incaricati e ricercatori a tempo indeterminato;

la disposizione transitoria di cui all’articolo 10, comma 4 (dello schema di decreto), nel prevedere la cessazione dal ruolo della dirigenza e la risoluzione del rapporto di lavoro per i segretari comunali e provinciali delle fasce A e B rimasti senza incarico, dispone, ai fini della gestione della fase quadriennale che porta alla decadenza dal ruolo, un rinvio secco a quanto previsto per i dirigenti privi di incarico dal nuovo articolo 23-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, che però reca una disciplina scadenzata ed articolata su un arco temporale di soli due anni;

sul piano del coordinamento interno al testo, il provvedimento contiene alcuni riferimenti erronei, meglio indicati nella parte finale del presente parere, che andrebbero corretti;

inoltre, all’articolo 13, comma 3, e all’articolo 19-bis, comma 7, riporta previsioni di identico tenore in merito alla disciplina della cessione del contratto di lavoro a seguito del conferimento di un successivo incarico al dirigente;

all’articolo 19-ter, comma 5, relativamente alla selezione da parte della Commissione per la dirigenza dei candidati ad incarichi relativi a uffici dirigenziali generali, indica in maniera difforme il numero dei candidati selezionabili: in misura pari a tre al primo periodo e in numero di cinque al secondo periodo;

il provvedimento, in due distinte disposizioni, fissa in maniera diversa il termine per l’emanazione del decreto del Presidente della Repubblica in materia di retribuzione di posizione degli uffici dirigenziali: sessanta giorni, secondo l’articolo 24, comma 7, e novanta giorni in base alla norma transitoria di cui all’articolo 14, comma 1 (dello schema di decreto);

inoltre, all’articolo 27-bis, comma 4, riporta una disposizione il cui contenuto appare una ripetizione dell’ultimo periodo del precedente comma 1; sempre al medesimo articolo 27-bis, il comma 7 dispone che i dirigenti assunti presso le autorità indipendenti sono iscritti in sede di prima

applicazione ai “Ruoli della dirigenza”, piuttosto che nel “Ruolo dei dirigenti delle autorità indipendenti”, come invece lascia supporre il comma 1 dell’articolo;

*sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:*

il provvedimento, all’articolo 19, comma 3, prevede, per la nomina della istituenda Commissione per la dirigenza statale, l’adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità rispetto al disposto dell’articolo 1, comma 1, lettera *ii*), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base al quale « tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri » sono emanati con decreti del Presidente della Repubblica;

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);

alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-bis del Regolamento, osserva quanto segue:

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

per quanto detto in premessa in ordine al profilo dei rapporti tra lo schema di decreto legislativo e la relativa legge di delega, si valuti la congruità delle disposizioni recate dagli articoli 13-bis, comma 7, 19, comma 3, 19-bis, comma 4, e 23-ter, comma 4;

all’articolo 19, comma 3, andrebbe valutata l’opportunità di riformulare la disposizione concernente la nomina della Commissione per la dirigenza statale, in coerenza con il disposto di cui all’articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13;

all’articolo 19-ter, comma 5, si valuti la possibilità di assicurare il coordina-

mento fra il primo e il secondo periodo relativamente al numero dei candidati selezionati dalla Commissione per la dirigenza;

all’articolo 24, comma 7, ed all’articolo 14, comma 1 (dello schema di decreto), si valuti la possibilità di uniformare il termine per l’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto da tali disposizioni;

all’articolo 28-*quinquies*, comma 11, si valuti una possibile riformulazione della disposizione che consenta di individuare in modo univoco e preciso la composizione del Comitato scientifico presso la Scuola nazionale dell’Amministrazione;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, si valuti l’opportunità di integrare la disciplina di cui all’articolo 19, comma 2, lettera *a*), al fine di definire le modalità ed i criteri per la nomina delle commissioni esaminatrici da parte della Commissione per la dirigenza statale;

all’articolo 27-*bis*, allo scopo di scongiurare incertezze applicative, si valuti l’opportunità di replicare al comma 7 la stessa formulazione (“Ruolo dei dirigenti delle autorità indipendenti”) usata al comma 1;

in relazione all’articolo 28-*quinquies*, comma 12, si valuti se dall’utilizzo dell’espressione « docenti a tempo indeterminato » possano discendere dubbi interpretativi e applicativi a carico della disposizione;

per le ragioni evidenziate in premessa, si valuti l’opportunità di provvedere ad un migliore coordinamento tra quanto previsto dall’articolo 10, comma 4 (dello schema di decreto) e dall’articolo 23-*ter* del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Andrebbero infine effettuate le seguenti correzioni al testo:

g) all'articolo 19, comma 2, lettera a), andrebbe richiamato l'articolo 28-ter, comma 4, in luogo dell'articolo 28-ter, comma 5;

h) all'articolo 19, comma 4, che contiene un richiamo ai "componenti di cui al terzo periodo" del comma 3 (che consta di soli due periodi), si dovrebbe fare riferimento ai due componenti nominati di cui al comma 3;

i) all'articolo 19, commi 8 e 9, il richiamo alle "funzioni di cui al comma 5", andrebbe sostituito con il richiamo alle funzioni di cui al comma 2;

j) all'articolo 19-bis, comma 10, invece che alle "percentuali di cui al comma 3", occorrerebbe riferirsi alle percentuali di cui al comma 4;

k) all'articolo 27-ter, comma 6, nonché alla norma transitoria di cui all'articolo 14, comma 1 (dello schema di decreto), si dovrebbe fare riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 7 dell'articolo 24 invece che al Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 8 del medesimo articolo;

alla novella di cui all'articolo 5, comma 1, lettera c) (dello schema di decreto), andrebbe richiamato l'articolo 19-quater, comma 1, in luogo dell'articolo 19-ter, comma 1 ».

Il Comitato approva la proposta di parere, nel testo riformulato.

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

**Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili.**

**C. 4110.**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Tancredi TURCO, *relatore*, nell'illustrare le caratteristiche del decreto-legge all'esame, che risulta collegato alla manovra di finanza pubblica, ne evidenzia i suoi contenuti compositi, incidenti su vari ambiti materiali, cui si accompagnano anche disposizioni ordinamentali o di non immediata applicazione. Relativamente agli ulteriori profili di competenza del Comitato, riferisce in particolare della presenza di disposizioni direttamente incidenti su discipline oggetto di fonte di rango subordinato o che prevedono adempimenti atipici demandati a provvedimenti di autorità amministrative alle quali si conferisce anche il potere di incidere su termini previsti da fonte di rango primario, circostanza che non appare conforme alle regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4110 e rilevato che:

*sul piano dell'omogeneità del contenuto:*

il decreto-legge, che si compone di 15 articoli di natura sostanziale, in forza della sua tipologia, presenta un contenuto che necessariamente investe numerosi ambiti materiali. Tale contenuto trova comunque riscontro nel preambolo e nel titolo e risulta razionalmente organizzato nei quattro capi in cui è strutturato, rispettivamente riguardanti: il sistema della riscossione (articoli 1-3), con la soppressione di Equitalia e la sua sostituzione con l'ente pubblico economico di nuova istituzione "Agenzia delle entrate – Riscossione"; varie misure in materia fiscale, volte tra l'altro al recupero dell'evasione e alla riapertura dei termini per esperire la procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) in una finestra tem-

porale che va dal 24 ottobre 2016 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame) al 31 luglio 2017 (articoli 4-7); il finanziamento di diverse esigenze indifferibili, riguardanti: il Fondo sociale per occupazione e formazione; la partecipazione di personale militare all'operazione di supporto sanitario in Libia – operazione "Ippocrate"; il trasporto ferroviario e regionale; misure finanziarie a favore dei comuni coinvolti nell'accoglienza di stranieri; la dotazione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI) e l'accesso al credito delle imprese agricole; il credito di imposta a favore delle imprese di produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico (articoli 8-14); disposizioni finanziarie e finali, concernenti: l'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) e la copertura degli oneri derivanti dal decreto; l'immediata entrata in vigore del decreto-legge;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

il decreto-legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo vigente. Fanno eccezione le disposizioni contenute all'articolo 1, che, nel sopprimere Equitalia, si limita a disporre, al comma 16, che "I riferimenti contenuti in norme vigenti agli ex concessionari del servizio nazionale della riscossione e agli agenti della riscossione [...] si intendono riferiti, in quanto compatibili", alla nuova Agenzia; le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, lettere a) e b), che, nel sopprimere taluni obblighi di comunicazione in materia fiscale, non effettua i conseguenti aggiornamenti delle norme vigenti, e le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 4, che introduce, nell'ambito dell'articolo 20 della legge n. 154 del 2016, il comma 1-bis, in stretta connessione con il comma 1. Dal momento che quest'ultimo novella l'articolo 2, comma 132 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare anche la disposizione in esame in termini di

novella all'articolo 2 della citata legge n. 662 del 1996;

alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge derogano implicitamente alla legislazione vigente mentre in altri casi tali deroghe appaiono formulate in termini generici; in particolare, l'articolo 1, comma 10, sul ricollocamento del personale di Equitalia, consente di procedere "anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia di mobilità", genericamente richiamate; l'articolo 1, comma 15, nel prevedere che la nomina del commissario straordinario per l'adozione dello statuto del nuovo ente pubblico economico "Agenzia delle entrate – Riscossione" avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, agisce implicitamente in deroga all'articolo 11, comma 2 della legge n. 400 del 1988, a norma del quale "La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri"; l'articolo 7, comma 1, capoverso Art. 5-octies, comma 1, alla lettera b), ai fini della riapertura dei termini per aderire alla procedura di collaborazione volontaria, dispone implicitamente in deroga all'articolo 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente), a norma del quale "le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo", mentre alla lettera f), penultimo periodo, con riguardo alla citata procedura di collaborazione volontaria, dispone in ordine alle modalità di notifica « in deroga ad ogni altra disposizione di legge »;

*sul piano dei rapporti con le altre fonti del diritto:*

il decreto-legge contiene alcune previsioni che non appaiono formulate in conformità alle regole che presiedono ad un corretto impiego delle fonti del diritto, individuando soluzioni che sembrano essere essenzialmente riconducibili a quella che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento", probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica

delle procedure per l'adozione delle norme regolamentari;

in alcuni casi (si vedano l'articolo 4, comma 4, lettera *c*) e l'articolo 5, che novellano in più punti il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322) il decreto-legge incide, mediante esplicite novellazioni, su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme 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);

in altri casi, il decreto-legge contiene invece la previsione di adempimenti atipici, tra i quali: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze per l'approvazione dello statuto del nuovo ente pubblico economico "Agenzia delle entrate - Riscossione" (articolo 1, comma 5), che sembrerebbe successivamente modificabile con la sola delibera del Comitato di gestione; il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate previsto dall'articolo 4, comma 6, lettera *a*), capoverso 2, cui si dà facoltà di differire i termini di entrata in vigore dell'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi, esulando dalle procedure di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; e, da ultimo, il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, di concerto con il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, cui è demandata la definizione delle modalità di attuazione delle disposizioni relative all'assolvimento dell'imposta all'atto dell'estrazione dei beni dal deposito IVA (articolo 4, comma 7, lettera *b*), capoverso 6);

infine, all'articolo 11, comma 4, e all'articolo 13, comma 1, il decreto-legge prevede procedure, rispettivamente, per la rimodulazione di risorse e per l'individuazione di finanziamenti, senza specificare il soggetto competente, la procedura e l'atto con cui la rimodulazione e il finanziamento potranno essere eventualmente effettuate;

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il decreto-legge, concorrendo alla manovra di finanza pubblica anche in prospettiva pluriennale, contiene per sua natura numerose disposizioni di natura ordinamentale e/o che non risultano di immediata applicazione, come quelle riguardanti la soppressione di Equitalia e la sua sostituzione con l'ente pubblico economico "Agenzia delle entrate - Riscossione", contenuta all'articolo 1;

*sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione e del coordinamento interno al testo:*

il decreto-legge, all'articolo 7, comma 1, introduce, nell'ambito del decreto-legge n. 167 del 1990, l'articolo aggiuntivo 5-*octies*. Quest'ultimo, nel richiamare altri articoli del medesimo decreto n. 167, nel cui ambito è inserito, talora richiama anche lo stesso decreto come se si trattasse di un riferimento esterno (per esempio, al comma 1, lettera *i*) e al comma 3, lettera *a*));

da ultimo, all'articolo 15, comma 2, lettera *c*), il decreto-legge richiama, tra le misure che producono maggiori entrate, anche l'articolo 8, che invece dispone il rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione;

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

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e

96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 4, comma 4, lettera c) e all'articolo 5, che novellano in più punti il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, ove non si ritenga di procedere alla soppressione delle disposizioni in parola, si valuti di riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante atto avente la medesima forza;

si provveda a riformulare la disposizione contenuta all'articolo 4, comma 6, lettera a), capoverso 2, che affida ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate il compito di differire termini previsti da fonte di rango primario, al fine di renderla coerente con le regole che presiedono ad un corretto impiego 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 quanto detto in premessa, all'articolo 1, al comma 15, dovrebbe essere esplicitata la deroga all'articolo 11, comma

2, della legge n. 400 del 1988 mentre, al comma 16, dovrebbero essere chiaramente individuati “i riferimenti contenuti in norme vigenti agli ex concessionari del servizio nazionale della riscossione e agli agenti della riscossione” da riferire, “in quanto compatibili”, alla nuova Agenzia;

all'articolo 4, comma 4, lettere a) e b), si dovrebbero effettuare gli aggiornamenti delle norme vigenti conseguenti alla soppressione degli obblighi di comunicazione in materia fiscale ivi contemplati;

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 1, capoverso 5-*octies*, comma 1, lettera i) e comma 3, lettera a), i riferimenti al decreto-legge n. 167 del 1990 dovrebbero essere riformulati in termini di rinvii interni al testo;

all'articolo 11, comma 4, e all'articolo 13, comma 1, si dovrebbero indicare il soggetto competente e l'atto con i quali porre in essere le procedure ivi contemplate;

per quanto detto in premessa, si dovrebbero riformulare le disposizioni contenute all'articolo 13, comma 4, in termini di novella all'articolo 2 comma 132 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, piuttosto che all'articolo 20 della legge n. 154 del 2016 ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.**