

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 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari. C. 2486 Governo (Parere alla Commissione I) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

*Giovedì 3 luglio 2014. — Presidenza del
presidente Marcello TAGLIALATELA.*

La seduta comincia alle 9.

Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.

C. 2486 Governo.

(Parere alla Commissione I).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, nell'illustrare il complesso provvedimento, evidenzia innanzitutto la rappresentazione nel testo in esame di una disposizione – già presente in un precedente decreto-legge – che era stata soppressa dal Parlamento in fase di conversione, reiterazione che deve essere sottolineata con particolare forza dal Comitato. Si sofferma dunque su ta-

lune disposizioni delle quali appare dubbia l'immediata applicabilità: a questo proposito – nel premettere che il Comitato, conformemente alle previsioni regolamentari, ha costantemente assunto a base dei propri pareri, fra gli altri, i parametri stabiliti dalla legge n. 400 del 1988 (il cui articolo 15 dispone che i decreti-legge debbano contenere misure « di immediata applicazione »), parametri i quali sono spesso riproduttivi, specificativi o esplicativi di precetti costituzionali – rileva, peraltro, che la predetta normativa, quale legge ordinaria, è derogabile da successivi decreti-legge. Inquadrata in tal modo la questione, ritiene opportuno distinguere il caso della reiterazione dal caso delle norme non immediatamente applicabili: queste seconde, infatti, secondo dottrina e giurisprudenza, possono, al sussistere di dati presupposti, essere ritenute conformi alla Costituzione (distinguendo, fra l'altro, l'urgenza del provvedere dall'urgenza del provvedimento): conseguentemente, trattandosi a suo avviso di elementi di diversa importanza reputa che le condizioni che il Comitato porrà debbano essere corrispondentemente graduate. Critici appaiono, ancora, ulteriori profili del provvedimento in esame, fra i quali richiama – con ampia esemplificazione – il conferimento al Governo di poteri regolamentari senza pre-

vedere le procedure e le garanzie stabilite nei casi di regolamenti di delegificazione, il mancato coordinamento con la normativa vigente (evidente anche nelle modifiche non testuali e nelle mancate abrogazioni di norme superate), la presenza di espressioni di dubbia portata normativa e l'impiego di formulazioni non immediatamente intelleggibili, tali da poter ingenerare dubbi applicativi e contenzioso futuro. Rileva, inoltre, una correlazione nella « rilegificazione » di materie già attribuite, da un lato, alla fonte regolamentare o, dall'altro, alla contrattazione collettiva, con conseguente riacquisizione in entrambe le circostanze delle relative discipline alla fonte primaria. Con riferimento all'articolo 14, comma 3, del decreto, concernente l'abilitazione scientifica nazionale, stigmatizza la previsione di derogare a una procedura la cui frequenza era stata definita, da una recente legge, « inderogabile », sottolineando l'importanza di garantire la tutela dell'affidamento che i cittadini debbono poter riporre nei precetti delle leggi.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2486 e rilevato che:

esso reca un contenuto ampio ed articolato, riconducibile ad ambiti di intervento del settore pubblico, quali la pubblica amministrazione e il settore della giustizia (principalmente civile, amministrativa e tributaria), o settori ad esso riconducibili (enti controllati, contratti pubblici ed eventi sottoposti a poteri di intervento pubblicistici), ambiti dei quali dà partitamente conto il preambolo;

nel prevedere che lo *stage* formativo possa costituire titolo per l'accesso al concorso in magistratura, l'articolo 50, comma 2, lettera *b*), riproduce letteralmente il contenuto di una disposizione già presente nel decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (articolo 73, comma 12), poi soppressa dal Parlamento nell'*iter* di conversione (legge 9 agosto 2013, n. 98); tale

circostanza appare in contrasto con il divieto fissato dall'articolo 15, comma 2, lettera *c*), della legge n. 400 del 1988, secondo cui "Il Governo non può, mediante decreto-legge [...] rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere";

le disposizioni del provvedimento d'urgenza sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Tuttavia l'articolo 23, comma 1, proroga, fra l'altro, dal 31 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016 un termine (relativo a trasferimenti di partecipazioni azionarie fra enti locali della regione Lombardia) che non è di immediata o prossima scadenza; inoltre l'articolo 28 dispone la riduzione del diritto annuale delle Camere di commercio a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 e l'articolo 44, comma 2, lettera *c*), novella l'articolo 16-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, prevedendo che "A decorrere dal 30 giugno 2015 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi alla corte di appello, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalità telematiche": soprattutto per tali ultime disposizioni l'effettivo carattere di immediata applicabilità va valutato anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti prope-
deutici;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa, che per costante indirizzo del Comitato mal si conciliano con lo scopo di semplificare e

riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio: l'articolo 4, comma 3, fissa il termine per l'adozione di un decreto previsto dall'articolo 29-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 senza novellarlo; l'articolo 7 modifica la disciplina dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, riducendo i relativi contingenti del 50 per cento, senza le opportune clausole di coordinamento con la normativa vigente; l'articolo 8, comma 4, pone un obbligo di pubblicità sui siti istituzionali degli uffici giudiziari al di fuori di un idoneo contesto normativo; l'articolo 21, comma 1, concernente la unificazione delle scuole di formazione, nonché l'articolo 22, riguardante le autorità indipendenti, incidono non testualmente sulle relative fonti di disciplina senza effettuare – salvo qualche eccezione – gli opportuni coordinamenti; l'articolo 25, ai commi 5 e 6, integra la disciplina relativa ai minori con invalidità in assenza degli opportuni coordinamenti con la normativa vigente;

il provvedimento incide altresì 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: ad esempio, all'articolo 25, i commi 1 e 3 novellano il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada; all'articolo 27, il comma 3 novella l'articolo 7, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 44, al fine di ridurre il numero dei componenti del Consiglio superiore di sanità; all'articolo 28, già menzionato, si incide sulla misura del diritto annuale dovuto alle camere di commercio, la cui misura, in base al comma 4 dell'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, è determinata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, all'esito di una

procedura complessa ed in base a parametri legislativamente definiti, e all'articolo 49, il comma 2 novella il comma 2 dell'articolo 248 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che è di rango regolamentare;

l'articolo 7 modifica la disciplina dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, riducendo i relativi contingenti del 50 per cento; il comma 1 incide esplicitamente sui contingenti "già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali", derogando implicitamente all'articolo 50 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, in base al quale "Al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo, tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43";

l'articolo 53, comma 2, in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la possibilità di aumentare il contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario "nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio". Si attribuisce così ad una fonte subordinata 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, e con una formulazione testuale nella quale l'assenza di qualsiasi indicazione relativa alla parametrizzazione dei profili quantitativi della prestazione, suscita, inoltre, dubbi di compatibilità con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

l'articolo 19, comma 10, demanda ad un regolamento di delegificazione il riordino delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance*, qualificando come “norme generali regolatrici della materia” quelle che appaiono semplici indicazioni di oggetti del regolamento e senza individuare le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso. Si segnala in proposito che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia 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”;

l'articolo 4, comma 3, peraltro con integrazione non testuale, fissa un termine entro il quale deve essere adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall’articolo 29-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 per la definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. Il richiamato articolo 29-*bis* prevede una procedura complessa: la proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali. Si dispone ora che decorso il termine di sessanta giorni stabilito dalla norma in esame, si possa provvedere “con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze”, fermo restando che “Le successive modifiche

sono operate secondo la procedura di cui al citato articolo 29-*bis*”: si delinea così una diversa possibile procedura alternativa (peraltro apparentemente caratterizzata da una dequalificazione “temporanea” della fonte) fondata meramente sulla base dell’eventualità del ritardo nell’adempimento principale;

il decreto-legge si è pressoché intersecato in almeno due punti con il recentissimo decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno prima del decreto in titolo; in particolare l’articolo 19 sopprime l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, alla quale sono state attribuite nuove funzioni dal citato decreto-legge n. 66 (in particolare, articoli 9 e 16) mentre l’articolo 23 modifica in più punti la recente legge 7 aprile 2014, n. 56, che già è stata modificata dall’articolo 19, comma 01 del citato decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. Tale circostanza, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

in taluni casi, le disposizioni del decreto intervengono, in assenza degli opportuni coordinamenti normativi, su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo. A titolo esemplificativo, si segnalano, tra le altre, le norme riguardanti il *turn over* nelle pubbliche amministrazioni (articolo 3), che si sovrappongono, senza gli opportuni coordinamenti normativi, ad un’ampia teoria di disposizioni, per lo più contenute nelle leggi finanziarie e di stabilità e nei decreti-legge, che hanno regolato di anno in anno la materia (si rammentano, negli ultimi anni, in particolare, i decreti-legge nn. 112 e 180 del 2008; 78 e 194 del 2009; 78 del 2010; 216 del 2011; 95 del 2012; 69 del 2013) nonché le norme sulla manifestazione Expo 2015 (articoli 30, 33 e 34) che si inseriscono, a loro volta, in una lunga serie di decreti-legge che concorrono a definire la complessa e stratificata disci-

plina relativa alla manifestazione (si rammentano, fra le altre, diverse disposizioni contenute nei decreti-legge nn. 47 e 66 del 2014 e nn. 35, 43, 69, 120, 145 e 151 del 2013);

talune disposizioni prevedono la soppressione di organismi senza provvedere alle conseguenti abrogazioni. A titolo esemplificativo: l'articolo 18, comma 3, sopprime il magistrato alle acque per le province venete e di Mantova, trasferendo le relative funzioni al provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio, senza incidere sulla legge 5 maggio 1907, n. 257; l'articolo 19, comma 14, sopprime il Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, senza abrogare tale regolamento, che riordinava il Comitato stesso; l'articolo 20 prevede una procedura di scioglimento dell'associazione Formez, senza disporre la conseguente abrogazione del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6); l'articolo 21, comma 1, concernente l'unificazione delle scuole di formazione sopprime talune scuole di formazione delle amministrazioni centrali senza provvedere all'abrogazione delle relative norme;

ulteriori questioni di coordinamento si rilevano: all'articolo 17, comma 3, il quale si riferisce alla "banca dati del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191", che però non contiene nessun esplicito riferimento a tale banca dati; all'articolo 18, comma 4, che richiama, nel novellarlo, il terzo periodo anziché il quarto periodo dell'articolo 47, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5; all'articolo 22, comma 12, il quale abroga l'articolo 14, comma 2, del codice del processo amministrativo (allegato 1 al decreto legislativo n. 104/2010): tale abrogazione sembrerebbe finalizzata ad attribuire alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio – in luogo del Tar Lombardia – la competenza sulle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e

il sistema idrico, pertanto per esigenze di coordinamento, andrebbe valutata l'opportunità di novellare anche l'articolo 135, comma 1, lettera c), del codice, che attualmente assegna al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza sulle controversie che abbiano ad oggetto gli atti delle autorità amministrative indipendenti, facendo un'eccezione proprio per quella indicata all'articolo 14, comma 2, ora abrogato; all'articolo 32, comma 1, alinea, si richiama l'"articolo 19, comma 3, lettera a), del presente decreto" in luogo dell'articolo 19, comma 5, lettera a);

nell'ambito del titolo IV, il capo I, rubricato "Processo amministrativo", comprende anche gli articoli 39 e 43, concernenti – rispettivamente – le ulteriori materie della semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici e di informatizzazione del processo contabile, mentre il capo II, rubricato "Disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico", contiene anche misure in materia di indirizzi di posta elettronica certificata della pubblica amministrazione (articolo 47), le norme di copertura finanziaria (articolo 53) e la disposizione relativa all'entrata in vigore del decreto (articolo 54);

in particolare, in relazione ai predetti rilievi, di particolare criticità risultano le ulteriori modifiche al codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006), rispetto alle quali è riscontrabile la confluenza di numerosi elementi problematici in tema di qualità della legislazione: stratificazione normativa (il codice è stato oggetto di continue modificazioni, spesso apportate con provvedimenti d'urgenza e incidenti anche su norme di recente approvazione o modificazione); modifiche non testuali o non incluse in un idoneo contesto normativo (per es. l'articolo 35 è applicabile anche ai pagamenti delle stazioni appaltanti in esecuzione di contratti pubblici, l'articolo 37 interviene sulle varianti in corso d'opera, l'articolo 19 sopprime l'Autorità di vigilanza di settore, con conferimento dei

relativi compiti all'ANAC, senza novellare il codice); tali modifiche, per di più, sono relative ad una disciplina originariamente coordinata in un apposito codice, e dunque concorrono a comprometterne ulteriormente i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività che dovrebbero essergli propri; ricorrono espressioni dubbie o poco chiare: l'articolo 32, comma 1, viene dichiarato applicabile agli appalti per "opere pubbliche, servizi o forniture", invece di utilizzare l'espressione "lavori, servizi o forniture" impiegata nel relativo codice di settore, inoltre all'articolo 39 le nozioni di irregolarità "non essenziali" o di dichiarazioni "non indispensabili" non risultano di uso corrente nell'ordinamento e – non risultando sufficientemente univoche – possono ingenerare dubbi in fase applicativa; si riscontrano rubriche non corrispondenti al contenuto: il titolo III del decreto in esame, infatti, fa riferimento alle "procedure nei lavori pubblici" (in luogo della più corretta formulazione "procedure dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", posto che esso disciplina l'intero settore) e il capo II del medesimo titolo III è rubricato "misure relative all'esecuzione di opere pubbliche", con analogia imprecisione;

all'articolo 14, comma 3, i concorsi per l'abilitazione scientifica nazionale vengono sospesi "in deroga a quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, lettera d), della legge n. 240 del 2010", disposizione la quale, tuttavia, prevedeva testualmente l'indizione delle relative procedure "con frequenza annuale inderogabile";

talune disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata innovativa dell'ordinamento, in quanto: esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 1, commi 3 e 4; articolo 4, comma 1, capoverso 2.3; articolo 7, comma 1; articolo 12, comma 3; articolo 17, commi 1 e 2; articolo 19, comma 9; articolo 21, comma 1; articolo 35, comma 1); compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: articolo 16, comma 1, lettera a), n. 2); articolo 23, comma 1, lettera c),

capoverso 49-ter; articolo 26, comma 1; articolo 35, comma 1; articolo 40, comma 1, lettera c); articolo 44, comma 2, lettera c), capoverso 9-ter, che peraltro agisce nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici); richiamano determinate disposizioni "in quanto compatibili" (articolo 43, comma 2); hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare nelle more o in attesa della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: articolo 14, comma 3; articolo 26, comma 1; articolo 29, comma 2; articolo 35, comma 1); talora, al carattere provvisorio si unisce la caratteristica sperimentale (articolo 4, comma 1, capoverso 1); altre volte, infine, il riferimento è soltanto al carattere sperimentale (articolo 12, comma 1). Inoltre, andrebbe valutata l'effettiva portata normativa delle seguenti disposizioni: articolo 19, comma 7, là dove stabilisce che il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) "formula proposte" al Commissario per l'Expo 2015 e alla Società Expo 2015 "per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione dell'evento"; articolo 22, comma 11, primo periodo, che ribadisce quanto già disposto in generale al comma 9 per tutte le autorità indipendenti con esclusivo riferimento all'Autorità di regolazione dei trasporti;

il provvedimento, inoltre, adotta espressioni e formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato. Ciò si riscontra, ad esempio: all'articolo 12, comma 4, ove si fa generico riferimento a crediti formativi non meglio specificati; all'articolo 17, comma 1, il quale vieta alle amministrazioni "il compimento di qualsiasi atto" "con riferimento agli enti" finanziati o vigilati che non saranno stati inclusi nella banca dati per la ricognizione degli enti pubblici, formulazione che nella sua onnicomprensività appare derogare implicitamente o comun-

que incidere non testualmente su numerosissime norme attributive di potestà pubblicistiche o privatistiche, dando luogo a potenziali difficoltà di coordinamento; all'articolo 22, comma 14, lettera *a*), il quale nel prevedere una maggioranza rafforzata per talune deliberazioni della Consob (secondo la relazione illustrativa si tratta dei "regolamenti o delibere in materia organizzativa della Consob") novella l'articolo 1 del decreto-legge n. 95 del 1974 inserendovi al nono comma l'espressione: "le deliberazioni concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi", con una formulazione che, però, potrebbe prestarsi ad essere estesa a tutte quante le deliberazioni dell'organo (descritte al "precedente" comma terzo) anziché ai soli regolamenti di organizzazione (disciplinati al "precedente" comma ottavo): si rammenta a tale proposito che la circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi legislativi prevede infatti di evitare l'uso delle espressioni "precedente" e "successivo" nei rinvii interni proprio per evitare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione, anche in caso di modifiche successive; all'articolo 23, comma 1, lettera *c*), che nell'introdurre nella legge n. 56 del 2014 due nuovi commi, in tema di partecipazioni azionarie della Regione Lombardia e di enti locali, usa una formulazione complessivamente farraginosa, che indica concetti identici mediante denominazioni difformi, usa forme verbali passive che non rendono sempre agevole individuare l'agente, fa uso di espressioni di dubbia o nulla portata normativa (per es.: "nei modi e termini previsti dalle leggi"), rinvia all'articolo 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012 senza specificare – come sarebbe opportuno – se il riferimento sia al testo novellato dal decreto in titolo (articolo 16), mentre alla lettera *g*) impiega la formulazione propria degli emendamenti in luogo di quella delle novelle ("aggiungere" invece di "è aggiunto"); all'articolo 27, comma 1, lettera *c*), il quale risulta finalizzato, secondo la relazione illustrativa, a chiarire che gli obblighi assicurativi a carico dei professionisti non si applicano ai professionisti sanitari di-

pendenti dal SSN, ma – nel fare ciò – impiega una formulazione (« Nel rispetto dell'ambito applicativo » della disposizione generale) che non parrebbe ottimale per conseguire appieno l'effetto di chiarire maggiormente, rispetto all'attuale quadro normativo, il rapporto di regola ed eccezione fra l'obbligo generalizzato di assicurazione e l'esenzione per i soli professionisti del SSN;

ancora a tale riguardo, si segnala in particolare l'articolo 9, finalizzato a riformare gli onorari degli avvocati pubblici, il quale – dopo aver opportunamente effettuato alcune abrogazioni espresse (fra l'altro all'articolo 21 del regio decreto n. 1611 del 1933, su cui si fonda l'istituto da riformare, del quale viene abrogato il comma terzo ma non il consequenziale comma quarto) – apporta ulteriori modificazioni non testuali che incidono in maniera rilevante sul predetto articolo 21, con il quale fanno sistema in modo non perfettamente coordinato: a tale proposito, anche per maggiore chiarezza della formulazione, per rendere la norma più coerente rispetto all'intento prospettato nella relazione illustrativa, nonché al fine di mantenere il carattere di disciplina organica ed unitaria della materia del citato testo unico, deve essere valutata l'opportunità di novellare direttamente il citato articolo 21;

l'articolo 6, comma 1 (novellando l'articolo 5 del decreto-legge n. 95 del 2012) pone il divieto di conferire taluni incarichi retribuiti a lavoratori in quiescenza presso le pubbliche amministrazioni. A tale proposito, appare opportuno esplicitare più chiaramente l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della disposizione così come novellata, nonché verificarne il coordinamento con la normativa vigente posto che, per un verso, essa parrebbe presupporre o autorizzare il conferimento e lo svolgimento di incarichi dirigenziali o direttivi a titolo gratuito, per altro verso, essa specifica espressamente che: "Il presente comma non si applica agli incarichi e alle cariche presso organi costituzionali" (tale specificazione appare ri-

dondante in relazione all'autonomia di cui sono dotati gli organi costituzionali diversi dal Governo) e, infine, nell'ipotesi in cui sia conferibile un incarico direttivo o dirigenziale a titolo gratuito, appare opportuno chiarire come la disposizione in esame debba essere coordinata con il complesso delle norme relative ai limiti e ai contingenti delle assunzioni (« blocco del *turn over* »);

in tema di tecnica redazionale, si segnala in particolare che, all'articolo 21, i commi 2 e 3 sono ripartiti in numeri anziché in lettere, in difformità dalla circolare del 2001 sulla corretta formulazione tecnica dei testi legislativi;

il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da 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 dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione di cui all'articolo 50, comma 2, lettera *b*), riproduttivo dell'identica disposizione (articolo 73, comma 12, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), soppressa dal Parlamento nell'*iter* di conversione;

relativamente all'articolo 23, comma 1, che proroga un termine di non immediata scadenza, all'articolo 28, che dispone la riduzione del diritto annuale delle Camere di commercio a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, e all'articolo 44, comma 2, lettera *c*), che dispone, a decorrere dal 30 giugno 2015, per taluni adem-

pimenti processuali l'utilizzo esclusivo di modalità telematiche, valuti la Commissione di merito l'effettiva sussistenza del requisito di immediata applicabilità previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti propedeutici;

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

all'articolo 19, comma 10 – ove si autorizza il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione in materia di riordino delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance* – si proceda ad esplicitare le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni di rango primario per le quali si produce l'effetto abrogativo, secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400;

si sopprimano le disposizioni – introdotte all'articolo 25, commi 1 e 3, all'articolo 27, comma 3, e all'articolo 49, comma 2 – che incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novella alle medesime, curando altresì i relativi coordinamenti;

in particolare, dovrebbe valutarsi l'opportunità, anche al fine di non compromettere ulteriormente la struttura di fonte unitaria del decreto legislativo n. 163 del 2006, codice dei contratti pub-

blici, di riformulare in termini di novella le seguenti disposizioni, che incidono su di esso in modo non testuale:

a) l'articolo 19, nelle parti in cui sopprime l'AVCP ed attribuisce all'ANAC le relative funzioni ed ulteriori compiti in materia di contratti pubblici, mantenendo al di fuori del codice di settore le sole disposizioni di carattere transitorio;

b) l'articolo 32, il quale dispone misure straordinarie applicabili alle imprese aggiudicatarie di contratti pubblici;

c) l'articolo 35, il quale risulta applicabile anche ai rapporti finanziari intercorrenti fra pubbliche amministrazioni e soggetti aggiudicatari;

d) l'articolo 36, in tema di lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi;

e) l'articolo 37, in tema di trasmissione all'ANAC delle varianti in corso d'opera;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni citate in premessa;

con riferimento all'articolo 7, comma 1, che incide esplicitamente sui contingenti di distacchi, aspettative e permessi sindacali "già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali", si valuti l'opportunità di esplicitare il carattere derogatorio rispetto all'articolo 50 del decreto legislativo n. 165 del 2001;

con riferimento all'articolo 14, comma 3, che come detto in premessa deroga esplicitamente a una frequenza già definita "inderogabile" dall'articolo 16, comma 3, lettera d), della legge n. 240 del 2010, si valuti l'opportunità e il modo di assicurare un migliore coordinamento fra le dette disposizioni;

con riferimento all'articolo 53, comma 2 (che in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la possibilità di aumentare il

contributo unificato "nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall'attività di monitoraggio") si valuti se sia opportuno ricondurre tale previsione alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione;

per quanto detto in premessa, con riferimento all'articolo 4, comma 3, si valuti se – per l'adozione della tabella di equiparazione – sia opportuno mantenere o sopprimere la procedura alternativa ivi prevista in caso di decorso infruttuoso dei termini per l'adozione del DPCM previsto dall'articolo 29-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001;

con riferimento ai casi rilevati nelle premesse, si valuti come assicurare un migliore coordinamento interno al testo e con le altre fonti normative;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

sia valutata dalla Commissione l'opportunità di integrare le rubriche del Titolo III, del Capo II del medesimo Titolo III nonché del Capo I e del Capo II del Titolo IV al fine di dar pienamente conto del loro effettivo contenuto;

per quanto detto in premessa, valuti la Commissione l'opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze, con particolare riferimento: al novero dei casi individuati nelle premesse; alle disposizioni di cui all'articolo 9 in materia di onorari degli avvocati pubblici; alle disposizioni di cui all'articolo 39, comma 1, in materia di qualificazione dei concorrenti nelle gare per i contratti pubblici ».

Renato BALDUZZI, nel condividere pienamente la proposta di parere testé illustrata dal relatore, desidera soffermarsi su tre aspetti che, a suo avviso, potrebbero

trovare una più marcata accentuazione nel contesto del parere stesso.

In primo luogo, sottolinea come la difficile comprensione di numerose disposizioni e la loro non agevole collocazione nel contesto dell'ordinamento vigente, comprovino ancora una volta come all'assenza dell'AIR e dell'ATN conseguano sempre effetti del tutto perniciosi a detrimento della qualità della legislazione. Ciò avviene anche nei casi in cui – come quello presente – il provvedimento è corredato di una relazione illustrativa pienamente intellegibile che si dimostra di effettivo ausilio ai fini della comprensione di buona parte, anche se inevitabilmente non della totalità, delle norme proposte. Ricorda anche che la predisposizione delle relazioni AIR e ATN, anche se fatta in momento successivo all'emanazione dei provvedimenti d'urgenza, si dimostra comunque di indubbia utilità ai fini dell'istruttoria legislativa parlamentare. Auspica pertanto che gli uffici governativi possano provvedere a tal fine.

Suggerisce poi di evidenziare nel contesto della parte dispositiva del parere il problema di coordinamento posto dall'articolo 32, comma 1, che reca un rinvio normativo interno errato.

Infine, rappresenta l'opportunità di segnalare alla Commissione di merito in maniera più incisiva la necessità di approfondire la problematica discendente dall'articolo 53, comma 2. Si tratta di una problematica afferente l'uso delle fonti secondarie del diritto – certo non nuova – che però in questo specifico caso coinvolge una disposizione relativa alla copertura finanziaria del provvedimento e, perciò, di particolare delicatezza. Al fine di non esporre a rischio di illegittimità la norma, è sua opinione che l'organo di merito debba individuare una formulazione che in qualche modo circoscriva il potere impositivo attribuito dalla norma medesima al Ministro dell'economia e delle finanze.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, in considerazione dei profili critici rilevati dal relatore in merito all'articolo 6 (concernente il divieto, per gli enti pubblici, di

conferire incarichi direttivi e dirigenziali a lavoratori in quiescenza), nonché alla luce dei relevantissimi dubbi applicativi che, sulla base dell'esperienza concreta delle amministrazioni, questa disposizione potrà suscitare, chiede al relatore se non ritenga opportuno dare autonomo rilievo, fra le osservazioni, a tale tematica.

Andrea GIORGIS, *relatore*, alla luce degli interventi svolti, propone dunque una nuova formulazione del parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2486 e rilevato che:

esso reca un contenuto ampio ed articolato, riconducibile ad ambiti di intervento del settore pubblico, quali la pubblica amministrazione e il settore della giustizia (principalmente civile, amministrativa e tributaria), o settori ad esso riconducibili (enti controllati, contratti pubblici ed eventi sottoposti a poteri di intervento pubblicistici), ambiti dei quali dà partitamente conto il preambolo;

nel prevedere che lo *stage* formativo possa costituire titolo per l'accesso al concorso in magistratura, l'articolo 50, comma 2, lettera *b*), riproduce letteralmente il contenuto di una disposizione già presente nel decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (articolo 73, comma 12), poi soppressa dal Parlamento nell'*iter* di conversione (legge 9 agosto 2013, n. 98); tale circostanza appare in contrasto con il divieto fissato dall'articolo 15, comma 2, lett. *c*), della legge n. 400 del 1988, secondo cui "Il Governo non può, mediante decreto-legge [...] rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere";

le disposizioni del provvedimento d'urgenza sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Tuttavia l'articolo 23, comma 1, proroga, fra l'altro, dal 31 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016 un termine (relativo a

trasferimenti di partecipazioni azionarie fra enti locali della regione Lombardia) che non è di immediata o prossima scadenza; inoltre l'articolo 28 dispone la riduzione del diritto annuale delle Camere di commercio a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 e l'articolo 44, comma 2, lettera c), novella l'articolo 16-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, prevedendo che "A decorrere dal 30 giugno 2015 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi alla corte di appello, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalità telematiche": soprattutto per tali ultime disposizioni l'effettivo carattere di immediata applicabilità va valutato anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti prope-
deutici;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; talune disposizioni intervengono tuttavia sulle norme vigenti mediante modifiche non testuali o fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di definire in modo ordinato le materie che ne formano oggetto. Tali modalità di produzione normativa, che per costante indirizzo del Comitato mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, ad esempio: l'articolo 4, comma 3, fissa il termine per l'adozione di un decreto previsto dall'articolo 29-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 senza novellarlo; l'articolo 7 modifica la disciplina dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, riducendo i relativi contingenti del 50 per cento, senza le opportune clausole di coordinamento con la normativa vigente; l'articolo 8, comma 4, pone un obbligo di pubblicità sui siti istituzionali degli uffici giudiziari al di fuori di un idoneo contesto normativo; l'articolo 21, comma 1, concernente la unificazione delle scuole di formazione,

nonché l'articolo 22, riguardante le autorità indipendenti, incidono non testualmente sulle relative fonti di disciplina senza effettuare – salvo qualche eccezione – gli opportuni coordinamenti; l'articolo 25, ai commi 5 e 6, integra la disciplina relativa ai minori con invalidità in assenza degli opportuni coordinamenti con la normativa vigente;

il provvedimento incide altresì 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: ad esempio, all'articolo 25, i commi 1 e 3 novellano il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada; all'articolo 27, il comma 3 novella l'articolo 7, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 44, al fine di ridurre il numero dei componenti del Consiglio superiore di sanità; all'articolo 28, già menzionato, si incide sulla misura del diritto annuale dovuto alle camere di commercio, la cui misura, in base al comma 4 dell'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, è determinata dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, all'esito di una procedura complessa ed in base a parametri legislativamente definiti, e all'articolo 49, il comma 2 novella il comma 2 dell'articolo 248 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che è di rango regolamentare;

l'articolo 7 modifica la disciplina dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, riducendo i relativi contingenti del 50 per cento; il comma 1 incide esplicitamente sui contingenti "già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e

contrattuali”, derogando implicitamente all’articolo 50 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, in base al quale “Al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo, tra l’ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell’articolo 43”;

l’articolo 53, comma 2, in base alla procedura prevista dall’articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, la possibilità di aumentare il contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario “nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall’attività di monitoraggio”. Si attribuisce così ad una fonte subordinata 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, e con una formulazione testuale nella quale l’assenza di qualsiasi indicazione relativa alla parametrizzazione dei profili quantitativi della prestazione, suscita, inoltre, dubbi di compatibilità con la riserva di legge prevista dall’articolo 23 della Costituzione in materia tributaria;

l’articolo 19, comma 10, demanda ad un regolamento di delegificazione il riordino delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance*, qualificando come “norme generali regolatrici della materia” quelle che appaiono semplici indicazioni di oggetti del regolamento e senza individuare le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso. Si segnala in proposito che la sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, lascia 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”;

l’articolo 4, comma 3, peraltro con integrazione non testuale, fissa un termine entro il quale deve essere adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall’articolo 29-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 per la definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. Il richiamato articolo 29-*bis* prevede una procedura complessa: la proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali. Si dispone ora che decorso il termine di sessanta giorni stabilito dalla norma in esame, si possa provvedere “con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze”, fermo restando che “Le successive modifiche sono operate secondo la procedura di cui al citato articolo 29-*bis*”: si delinea così una diversa possibile procedura alternativa (peraltro apparentemente caratterizzata da una dequalificazione “temporanea” della fonte) fondata meramente sulla base dell’eventualità del ritardo nell’adempimento principale;

il decreto-legge si è pressoché intersecato in almeno due punti con il recentissimo decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno prima del decreto in titolo; in particolare l’articolo 19

sopprime l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, alla quale sono state attribuite nuove funzioni dal citato decreto-legge n. 66 (in particolare, articoli 9 e 16) mentre l'articolo 23 modifica in più punti la recente legge 7 aprile 2014, n. 56, che già è stata modificata dall'articolo 19, comma 01 del citato decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. Tale circostanza, come rilevato già in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

in taluni casi, le disposizioni del decreto intervengono, in assenza degli opportuni coordinamenti normativi, su discipline che risultano già stratificate nel corso del tempo. A titolo esemplificativo, si segnalano, tra le altre, le norme riguardanti il *turn over* nelle pubbliche amministrazioni (articolo 3), che si sovrappongono, senza gli opportuni coordinamenti normativi, ad un'ampia teoria di disposizioni, per lo più contenute nelle leggi finanziarie e di stabilità e nei decreti-legge, che hanno regolato di anno in anno la materia (si rammentano, negli ultimi anni, in particolare, i decreti-legge nn. 112 e 180 del 2008; 78 e 194 del 2009; 78 del 2010; 216 del 2011; 95 del 2012; 69 del 2013) nonché le norme sulla manifestazione Expo 2015 (articoli 30, 33 e 34) che si inseriscono, a loro volta, in una lunga serie di decreti-legge che concorrono a definire la complessa e stratificata disciplina relativa alla manifestazione (si rammentano, fra le altre, diverse disposizioni contenute nei decreti-legge nn. 47 e 66 del 2014 e nn. 35, 43, 69, 120, 145 e 151 del 2013);

talune disposizioni prevedono la soppressione di organismi senza provvedere alle conseguenti abrogazioni. A titolo esemplificativo: l'articolo 18, comma 3, sopprime il magistrato alle acque per le province venete e di Mantova, trasferendo le relative funzioni al provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio, senza incidere sulla legge 5 maggio 1907, n. 257; l'articolo 19, comma 14, sopprime

il Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, senza abrogare tale regolamento, che riordinava il Comitato stesso; l'articolo 20 prevede una procedura di scioglimento dell'associazione Formez, senza disporre la conseguente abrogazione del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6); l'articolo 21, comma 1, concernente l'unificazione delle scuole di formazione sopprime talune scuole di formazione delle amministrazioni centrali senza provvedere all'abrogazione delle relative norme;

ulteriori questioni di coordinamento si rilevano: all'articolo 17, comma 3, il quale si riferisce alla "banca dati del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, di cui all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191", che però non contiene nessun esplicito riferimento a tale banca dati; all'articolo 18, comma 4, che richiama, nel novellarlo, il terzo periodo anziché il quarto periodo dell'articolo 47, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5; all'articolo 22, comma 12, il quale abroga l'articolo 14, comma 2, del codice del processo amministrativo (allegato 1 al decreto legislativo n. 104/2010): tale abrogazione sembrerebbe finalizzata ad attribuire alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio – in luogo del Tar Lombardia – la competenza sulle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, pertanto per esigenze di coordinamento, andrebbe valutata l'opportunità di novellare anche l'articolo 135, comma 1, lettera c), del codice, che attualmente assegna al TAR Lazio, sede di Roma, la competenza sulle controversie che abbiano ad oggetto gli atti delle autorità amministrative indipendenti, facendo un'eccezione proprio per quella indicata all'articolo 14, comma 2, ora abrogato; all'articolo 32, comma 1, alinea, si richiama l'«articolo 19, comma 3, lettera a), del presente decreto» in luogo dell'articolo 19, comma 5, lettera a);

nell'ambito del titolo IV, il capo I, rubricato "Processo amministrativo", comprende anche gli articoli 39 e 43, concernenti – rispettivamente – le ulteriori materie della semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici e di informatizzazione del processo contabile, mentre il capo II, rubricato "Disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico", contiene anche misure in materia di indirizzi di posta elettronica certificata della pubblica amministrazione (articolo 47), le norme di copertura finanziaria (articolo 53) e la disposizione relativa all'entrata in vigore del decreto (articolo 54);

in particolare, in relazione ai predecati rilievi, di particolare criticità risultano le ulteriori modifiche al codice dei contratti pubblici (di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006), rispetto alle quali è riscontrabile la confluenza di numerosi elementi problematici in tema di qualità della legislazione: stratificazione normativa (il codice è stato oggetto di continue modificazioni, spesso apportate con provvedimenti d'urgenza e incidenti anche su norme di recente approvazione o modificazione); modifiche non testuali o non incluse in un idoneo contesto normativo (per es. l'articolo 35 è applicabile anche ai pagamenti delle stazioni appaltanti in esecuzione di contratti pubblici, l'articolo 37 interviene sulle varianti in corso d'opera, l'articolo 19 sopprime l'Autorità di vigilanza di settore, con conferimento dei relativi compiti all'ANAC, senza novellare il codice); tali modifiche, per di più, sono relative ad una disciplina originariamente coordinata in un apposito codice, e dunque concorrono a comprometterne ulteriormente i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività che dovrebbero essergli propri; ricorrono espressioni dubbie o poco chiare: l'articolo 32, comma 1, viene dichiarato applicabile agli appalti per "opere pubbliche, servizi o forniture", invece di utilizzare l'espressione "lavori, servizi o forniture" impiegata nel relativo codice di settore, inoltre all'articolo 39 le nozioni di irregolarità "non essenziali" o di

dichiarazioni "non indispensabili" non risultano di uso corrente nell'ordinamento e – non risultando sufficientemente univoche – possono ingenerare dubbi in fase applicativa; si riscontrano rubriche non corrispondenti al contenuto: il titolo III del decreto in esame, infatti, fa riferimento alle "procedure nei lavori pubblici" (in luogo della più corretta formulazione "procedure dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", posto che esso disciplina l'intero settore) e il capo II del medesimo titolo III è rubricato "misure relative all'esecuzione di opere pubbliche", con analogo imprecisione;

all'articolo 14, comma 3, i concorsi per l'abilitazione scientifica nazionale vengono sospesi "in deroga a quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, lettera d), della legge n. 240 del 2010", disposizione la quale, tuttavia, prevedeva testualmente l'indizione delle relative procedure "con frequenza annuale inderogabile";

talune disposizioni appaiono prive ovvero di dubbia portata innovativa dell'ordinamento, in quanto: esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 1, commi 3 e 4; articolo 4, comma 1, capoverso 2.3; articolo 7, comma 1; articolo 12, comma 3; articolo 17, commi 1 e 2; articolo 19, comma 9; articolo 21, comma 1; articolo 35, comma 1); compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: articolo 16, comma 1, lettera a), n. 2); articolo 23, comma 1, lettera c), capoverso 49-ter; articolo 26, comma 1; articolo 35, comma 1; articolo 40, comma 1, lettera c); articolo 44, comma 2, lettera c), capoverso 9-ter, che peraltro agisce nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici); richiamano determinate disposizioni "in quanto compatibili" (articolo 43, comma 2); hanno un contenuto descrittivo, che fa riferimento al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare nelle more o in attesa della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio: articolo

14, comma 3; articolo 26, comma 1; articolo 29, comma 2; articolo 35, comma 1); talora, al carattere provvisorio si unisce la caratteristica sperimentale (articolo 4, comma 1, capoverso 1); altre volte, infine, il riferimento è soltanto al carattere sperimentale (articolo 12, comma 1). Inoltre, andrebbe valutata l'effettiva portata normativa delle seguenti disposizioni: articolo 19, comma 7, là dove stabilisce che il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) "formula proposte" al Commissario per l'Expo 2015 e alla Società Expo 2015 "per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione dell'evento"; articolo 22, comma 11, primo periodo, che ribadisce quanto già disposto in generale al comma 9 per tutte le autorità indipendenti con esclusivo riferimento all'Autorità di regolazione dei trasporti;

il provvedimento, inoltre, adotta espressioni e formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato. Ciò si riscontra, ad esempio: all'articolo 12, comma 4, ove si fa generico riferimento a crediti formativi non meglio specificati; all'articolo 17, comma 1, il quale vieta alle amministrazioni "il compimento di qualsiasi atto" "con riferimento agli enti" finanziati o vigilati che non saranno stati inclusi nella banca dati per la ricognizione degli enti pubblici, formulazione che nella sua onnicomprensività appare derogare implicitamente o comunque incidere non testualmente su numerosissime norme attributive di potestà pubblicistiche o privatistiche, dando luogo a potenziali difficoltà di coordinamento; all'articolo 22, comma 14, lettera a), il quale nel prevedere una maggioranza rafforzata per talune deliberazioni della Consob (secondo la relazione illustrativa si tratta dei "regolamenti o delibere in materia organizzativa della Consob") novella l'articolo 1 del decreto-legge n. 95 del 1974 inserendovi al nono comma l'espressione: "le deliberazioni concernenti i regolamenti di cui ai precedenti commi", con una formulazione che, però, potrebbe pre-

starsi ad essere estesa a tutte quante le deliberazioni dell'organo (descritte al "precedente" comma terzo) anziché ai soli regolamenti di organizzazione (disciplinati al "precedente" comma ottavo): si rammenta a tale proposito che la circolare del 2001 sulla corretta formulazione dei testi legislativi prevede infatti di evitare l'uso delle espressioni "precedente" e "successivo" nei rinvii interni proprio per evitare problemi di coordinamento e dubbi di individuazione, anche in caso di modifiche successive; all'articolo 23, comma 1, lettera c), che nell'introdurre nella legge n. 56 del 2014 due nuovi commi, in tema di partecipazioni azionarie della Regione Lombardia e di enti locali, usa una formulazione complessivamente farraginosa, che indica concetti identici mediante denominazioni difformi, usa forme verbali passive che non rendono sempre agevole individuare l'agente, fa uso di espressioni di dubbia o nulla portata normativa (per es.: "nei modi e termini previsti dalle leggi"), rinvia all'articolo 4, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 95 del 2012 senza specificare – come sarebbe opportuno – se il riferimento sia al testo novellato dal decreto in titolo (articolo 16), mentre alla lettera g) impiega la formulazione propria degli emendamenti in luogo di quella delle novelle ("aggiungere" invece di "è aggiunto"); all'articolo 27, comma 1, lettera c), il quale risulta finalizzato, secondo la relazione illustrativa, a chiarire che gli obblighi assicurativi a carico dei professionisti non si applicano ai professionisti sanitari dipendenti dal SSN, ma – nel fare ciò – impiega una formulazione (« Nel rispetto dell'ambito applicativo » della disposizione generale) che non parrebbe ottimale per conseguire appieno l'effetto di chiarire maggiormente, rispetto all'attuale quadro normativo, il rapporto di regola ed eccezione fra l'obbligo generalizzato di assicurazione e l'esenzione per i soli professionisti del SSN;

ancora a tale riguardo, si segnala in particolare l'articolo 9, finalizzato a riformare gli onorari degli avvocati pubblici, il quale – dopo aver opportunamente effettuato alcune abrogazioni espresse (fra l'al-

tro all'articolo 21 del regio decreto n. 1611 del 1933, su cui si fonda l'istituto da riformare, del quale viene abrogato il comma terzo ma non il consequenziale comma quarto) – apporta ulteriori modificazioni non testuali che incidono in maniera rilevante sul predetto articolo 21, con il quale fanno sistema in modo non perfettamente coordinato: a tale proposito, anche per maggiore chiarezza della formulazione, per rendere la norma più coerente rispetto all'intento prospettato nella relazione illustrativa, nonché al fine di mantenere il carattere di disciplina organica ed unitaria della materia del citato testo unico, deve essere valutata l'opportunità di novellare direttamente il citato articolo 21;

L'articolo 6, comma 1 (novellando l'articolo 5 del decreto-legge n. 95 del 2012) pone il divieto di conferire taluni incarichi retribuiti a lavoratori in quiescenza presso le pubbliche amministrazioni. A tale proposito, appare opportuno esplicitare più chiaramente l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della disposizione così come novellata, nonché verificarne il coordinamento con la normativa vigente posto che, per un verso, essa parrebbe presupporre o autorizzare il conferimento e lo svolgimento di incarichi dirigenziali o direttivi a titolo gratuito, per altro verso, essa specifica espressamente che: "Il presente comma non si applica agli incarichi e alle cariche presso organi costituzionali" (tale specificazione appare ridondante in relazione all'autonomia di cui sono dotati gli organi costituzionali diversi dal Governo) e, infine, nell'ipotesi in cui sia conferibile un incarico direttivo o dirigenziale a titolo gratuito, appare opportuno chiarire come la disposizione in esame debba essere coordinata con il complesso delle norme relative ai limiti e ai contingenti delle assunzioni (« blocco del *turn over* »);

in tema di tecnica redazionale, si segnala in particolare che, all'articolo 21, i commi 2 e 3 sono ripartiti in numeri

anziché in lettere, in difformità dalla circolare del 2001 sulla corretta formulazione tecnica dei testi legislativi;

il disegno di legge di conversione non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da 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 dei limiti di contenuto del decreto-legge:

si sopprima la disposizione di cui all'articolo 50, comma 2, lettera *b*), riproduttivo dell'identica disposizione (articolo 73, comma 12, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98), soppressa dal Parlamento nell'*iter* di conversione;

relativamente all'articolo 23, comma 1, che proroga un termine di non immediata scadenza, all'articolo 28, che dispone la riduzione del diritto annuale delle Camere di commercio a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, e all'articolo 44, comma 2, lettera *c*), che dispone, a decorrere dal 30 giugno 2015, per taluni adempimenti processuali l'utilizzo esclusivo di modalità telematiche, valuti la Commissione di merito l'effettiva sussistenza del requisito di immediata applicabilità previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti propedeutici;

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

all'articolo 19, comma 10 – ove si autorizza il Governo ad adottare regola-

menti di delegificazione in materia di riordino delle funzioni di misurazione e valutazione della *performance* – si proceda ad esplicitare le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni di rango primario per le quali si produce l'effetto abrogativo, secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400;

si sopprimano le disposizioni – introdotte all'articolo 25, commi 1 e 3, all'articolo 27, comma 3, e all'articolo 49, comma 2 – che incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

constatata l'assenza dell'AIR e dell'ATN, riscontrata dal Comitato per la legislazione in questo come in numerosi altri casi di decreti-legge – elemento questo che rende difficoltosa l'esatta comprensione di numerose disposizioni e la compiuta valutazione del loro impatto sulla legislazione vigente, anche e soprattutto in termini di coordinamento – si dovrebbero riformulare le disposizioni che incidono in via non testuale sulle norme vigenti in termini di novella alle medesime, curando altresì i relativi coordinamenti;

in particolare, dovrebbe valutarsi l'opportunità, anche al fine di non compromettere ulteriormente la struttura di fonte unitaria del decreto legislativo n. 163 del 2006, codice dei contratti pubblici, di riformulare in termini di novella le seguenti disposizioni, che incidono su di esso in modo non testuale:

a) l'articolo 19, nelle parti in cui sopprime l'AVCP ed attribuisce all'ANAC le relative funzioni ed ulteriori compiti in

materia di contratti pubblici, mantenendo al di fuori del codice di settore le sole disposizioni di carattere transitorio;

b) l'articolo 32, il quale dispone misure straordinarie applicabili alle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici;

c) l'articolo 35, il quale risulta applicabile anche ai rapporti finanziari intercorrenti fra pubbliche amministrazioni e soggetti aggiudicatari;

d) l'articolo 36, in tema di lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi;

e) l'articolo 37, in tema di trasmissione all'ANAC delle varianti in corso d'opera;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni citate in premessa;

per quanto detto in premessa, con riferimento all'articolo 6, si valuti l'opportunità di specificare l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della disposizione, nonché di verificarne il coordinamento con la normativa vigente in tema di blocco del *turn-over*;

con riferimento all'articolo 7, comma 1, che incide esplicitamente sui contingenti di distacchi, aspettative e permessi sindacali “già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali”, si valuti l'opportunità di esplicitare il carattere derogatorio rispetto all'articolo 50 del decreto legislativo n. 165 del 2001;

con riferimento all'articolo 14, comma 3, che come detto in premessa deroga esplicitamente a una frequenza già definita “inderogabile” dall'articolo 16, comma 3, lettera d), della legge n. 240 del 2010, si valuti l'opportunità e il modo di assicurare un migliore coordinamento fra le dette disposizioni;

con riferimento all'articolo 53, comma 2 (che in base alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della

giustizia, la possibilità di aumentare il contributo unificato “nella misura necessaria alla copertura finanziaria delle minori entrate risultanti dall’attività di monitoraggio”) si valuti la necessità di ricondurre tale previsione alla procedura prevista dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 per i regolamenti di delegificazione;

per quanto detto in premessa, con riferimento all’articolo 4, comma 3, si valuti se – per l’adozione della tabella di equiparazione – sia opportuno mantenere o sopprimere la procedura alternativa ivi prevista in caso di decorso infruttuoso dei termini per l’adozione del DPCM previsto dall’articolo 29-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001;

con riferimento ai casi rilevati nelle premesse, si valuti come assicurare un migliore coordinamento interno al testo e con le altre fonti normative, con particolare riferimento all’articolo 32, comma 1, che reca un rinvio interno errato (all’articolo 19, comma 3, lettera *a*)), in luogo di quello corretto (all’articolo 19, comma 5, lettera *a*));

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

sia valutata dalla Commissione l’opportunità di integrare le rubriche del Titolo III, del Capo II del medesimo Titolo III nonché del Capo I e del Capo II del Titolo IV al fine di dar pienamente conto del loro effettivo contenuto;

per quanto detto in premessa, valuti la Commissione l’opportunità di introdurre riformulazioni in luogo delle espressioni e delle formulazioni dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione o comunque suscettibili di ingenerare incertezze, con particolare riferimento: al novero dei casi individuati nelle premesse; alle disposizioni di cui all’articolo 9 in materia di onorari degli avvocati pubblici; alle disposizioni di cui all’articolo 39, comma 1, in materia di qualificazione dei concorrenti nelle gare per i contratti pubblici ».

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore come riformulata.

Francesca BUSINAROLO, espresso apprezzamento al relatore per il testo del parere, afferente a un provvedimento che reputa complesso ed eterogeneo, chiede che i rilievi siano trasformati in emendamenti, sottoscritti congiuntamente dai componenti del Comitato, e presentati presso la I Commissione.

Marilena FABBRI e Andrea GIORGIS, *relatore*, esprimono perplessità circa l’ipotesi di presentare in questa fase siffatti emendamenti presso la Commissione di merito, atteso che, in relazione al provvedimento in esame, il percorso in sede referente è appena iniziato e la Commissione dispone ancora di ampi margini e idonea tempistica per intervenire sul testo.

Poiché Francesca BUSINAROLO, nel reiterare la propria richiesta, richiama circostanze in cui i componenti del Comitato hanno sottoscritto congiuntamente emendamenti tratti da rilievi formulati nei pareri, Renato BALDUZZI specifica di temere che la presentazione di emendamenti al provvedimento in esame sarebbe inopportuna in quanto potrebbe involontariamente finire per indebolire il valore del parere, atto che la Commissione di merito dovrebbe prendere in attenta considerazione dandovi autonomamente l’opportuno seguito.

Marilena FABBRI rammenta che in ogni caso solo alcuni dei rilievi del Comitato – fra i quali, ad esempio, quelli che non implicano apprezzamenti di merito, scelte fra opzioni alternative o valutazioni di opportunità da rimettere alla relativa Commissione o all’Assemblea – sono suscettibili di essere trasposti in emendamenti puntuali che i componenti del Comitato possano sottoscrivere congiuntamente.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, condivisa quest’ultima considerazione, rammenta, in linea generale, che i com-

ponenti del Comitato possono sottoscrivere congiuntamente emendamenti presentandoli presso le Commissioni di merito, e ciò è utile soprattutto, ma non solamente, nei casi in cui i tempi dell'*iter* parlamentare ne consentirebbero un proficuo esame. Suggestisce, in questo caso, alla luce delle posizioni testé emerse, di attendere l'esito dell'esame in Commissione per valutare di presentare in Assemblea i soli emenda-

menti relativi a quei rilievi che la Commissione non avrà fatto propri: resta comunque ferma la facoltà di ciascun deputato appartenente al Comitato di esercitare le proprie ordinarie attribuzioni regolamentari presentando uno o più emendamenti presso la Commissione referente.

La seduta termina alle 9.35.