

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 riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce rossa. Atto n. 424 Governo (Parere alla XII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*)

3

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

*Martedì 13 dicembre 2011. – Presidenza
del presidente Carolina LUSSANA.*

La seduta comincia alle 14.50.

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

Atto n. 424 Governo.

(Parere alla XII Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Beatrice LORENZIN, *relatore*, limitando l'esame del provvedimento ai soli aspetti che investono direttamente le competenze del Comitato, fa presente, in via preliminare, che lo schema di decreto presenta taluni profili problematici sotto il profilo del rapporto con le disposizioni contenute nella legge di delega. Ciò in particolare in relazione alle disposizioni che prevedono che le articolazioni locali dell'associazione della Croce rossa italiana assumano natura di persone giuridiche di

diritto privato, con conseguente privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti di tali enti; di tali disposizioni, infatti, appare dubbia la riconducibilità ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega, che si limitano a prevedere la semplificazione e la riorganizzazione delle strutture della Croce rossa italiana.

Ulteriori profili problematici si riscontrano inoltre in relazione al coordinamento delle disposizioni del provvedimento con la normativa vigente; particolarmente censurabile, al riguardo, appare la mancata abrogazione espressa del decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 1980, recante Riordinamento della Croce rossa italiana, che detta la normativa fondamentale della materia, con la conseguenza che non appare chiaro quali siano le disposizioni ancora in vigore e quali le disposizioni che devono intendersi tacitamente abrogate.

Infine, il provvedimento presenta taluni aspetti problematici sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo, nonché in relazione ai rapporti tra le fonti del diritto. A tale riguardo, segnala infatti che il testo demanda l'attuazione di alcune delle disposizioni da esso recate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, piuttosto che ad un regolamento

di attuazione. Di tali rilievi è sua intenzione dar conto quindi nella proposta di parere che ha predisposto.

Roberto ZACCARIA, concordando con i rilievi evidenziati dal relatore, osserva come il provvedimento in questione ponga problemi ulteriori che non attengono tuttavia ai profili di competenza del Comitato; tali aspetti meriterebbero un approfondimento da parte della Commissione di merito, la quale potrebbe eventualmente a sua volta investire della questione la Commissione affari costituzionali. La questione attiene al rispetto, da parte del Governo, del termine per l'esercizio della delega. In proposito, ricorda che l'articolo 2 della legge delega (legge n. 183 del 2010) prevede che il meccanismo del così detto scorrimento automatico del termine si verifichi nel caso in cui il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'adozione dei decreti legislativi e non anche per il caso in cui il suddetto termine scada nei trenta giorni successivi. Nel caso in esame, posto che lo schema di decreto è stato assegnato alla Commissione competente lo scorso 21 novembre ed il termine per l'esercizio della delega è scaduto il 24 novembre scorso, si rientra nella seconda fattispecie.

Carolina LUSSANA, *presidente*, precisa che, comunque, la Commissione competente a verificare in prima battuta il rispetto della legge delega rimane sempre la Commissione di merito, alla quale la legge stessa assegna il compito di esprimere il parere sugli schemi di decreti legislativi e quindi in sostanza il compito di controllare il corretto esercizio della delega da parte dell'Esecutivo.

Lino DUILIO, associandosi alla condivisione del contenuto della proposta di parere annunciata dalla relatrice, si sofferma in particolare, con riferimento alla presenza nel testo di un termine straniero, sulla necessità che nei testi di legge sia evitato l'uso di termini in lingua inglese non ancora entrati a far parte del lin-

guaggio comune, in quanto suscettibile di ingenerare problemi interpretativi nei destinatari delle norme.

Beatrice LORENZIN, *relatore*, tenendo conto di quanto suggerito dall'on. Duilio illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato l'Atto n. 424, recante riorganizzazione dell'Associazione italiana della croce rossa, in attuazione della delega conferita dall'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e ricordato che esso è sottoposto all'attenzione del Comitato in virtù della richiesta, ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 3, proveniente dalla XII Commissione;

rilevato altresì che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

lo schema di decreto reca un contenuto omogeneo, essendo volto a dare attuazione alla disposizione contenuta all'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183, limitatamente alla delega al Governo in materia di riforma organica nell'organizzazione della Croce rossa, nonché di ridefinizione del rapporto di vigilanza dei Ministeri del lavoro e della salute su tale ente;

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

lo schema di decreto contiene talune previsioni la cui portata applicativa dovrebbe essere valutata in relazione a quanto disposto dalle norme di delega; ciò, in particolare, con riguardo alle disposizioni che trasformano le articolazioni territoriali della Croce rossa italiana da enti pubblici in organismi associativi autonomi dotati ciascuno di propria personalità giuridica di diritto privato (articolo 1, comma 1), e in relazione alle disposizioni che, in conseguenza delle prime, dispongono la privatizzazione del rapporto di lavoro dei

dipendenti dei medesimi Comitati (articolo 3, comma 2, secondo periodo). Al riguardo, si ricorda, infatti, che i principi e criteri direttivi della delega, peraltro estremamente generici, concernono, tra l'altro, la *“semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli enti (...) adeguando le stesse ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa”*; la *“razionalizzazione e ottimizzazione dei costi di funzionamento, attraverso la riorganizzazione dei centri di spesa (...)”*, ai quali non sembrano riconducibili le disposizioni succitate;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

lo schema di decreto, secondo una modalità di produzione normativa, che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, non reca alcuna norma di abrogazione espressa o di coordinamento con la normativa vigente e, segnatamente, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 1980, recante *Riordinamento della Croce rossa italiana*;

in altri casi, invece, il provvedimento modifica implicitamente corpi normativi organici quali codici, testi unici, o grandi leggi di sistema, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un “testo unico” riferito ad un determinato settore disciplinare; ciò si riscontra, in termini generali, con riferimento all'articolo 4 nel suo complesso, che interviene sulla disciplina del Corpo militare della Croce rossa italiana, senza tuttavia intervenire sul codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, nell'ambito del quale il contenuto di tale articolo, con particolare riferimento ai commi 6 e 7, avrebbe dovuto invece opportunamente essere collocato. Il comma 6 dell'articolo 4 introduce, infatti, una deroga al nuovo comma 4-bis dell'articolo 1668 del codice, inserito dal comma 7 del medesimo articolo 4, con la conseguenza che la disciplina del “ri-

chiamo annuale in servizio” risulta collocata in due diversi testi normativi e, segnatamente, quanto alla disciplina a regime, nell'articolo 1668, comma 4-bis, del codice e, quanto alla disciplina derogatoria, nel comma 6 dell'articolo 4 del decreto legislativo in oggetto;

lo schema di decreto legislativo contiene ulteriori disposizioni che, con riferimento ad alcuni profili, appaiono problematiche ai fini del relativo coordinamento con la normativa vigente; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 2, comma 8, che prevede che i Comitati locali e provinciali possono avvalersi di personale del Comitato centrale o dei Comitati regionali e dei Comitati delle province autonome di Trento e Bolzano, previa sottoscrizione di *“apposite convenzioni ai sensi dell'articolo 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”*, ancorché tale disposizione faccia in realtà riferimento a “protocolli di intesa tra le parti”, soggetti peraltro a precise limitazioni temporali; all'articolo 3, comma 3, che stabilisce che al personale che non esercita il diritto di opzione entro il termine di cui al secondo periodo del medesimo articolo, si applichino le procedure di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo sostituito dal comma 1 dell'articolo 16 della legge 12 novembre 2011, n. 183, ancorché tale disposizione non sia ancora entrata in vigore; ciò si riscontra, infine, all'articolo 7, comma 1, che, al primo periodo, laddove proroga ulteriormente sino al 31 dicembre 2012 il mandato del commissario straordinario della Croce rossa, da un lato reca una modifica non testuale all'articolo 5, comma 10, del decreto legge n. 102 del 2010, che prorogava sino al 31 dicembre 2011 la durata in carica del commissario straordinario (la quale era stata già prorogata fino al 30 ottobre 2010 dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 dicembre 2009), e, dall'altro, contiene una deroga implicita a quanto stabilito dall'articolo 51 dello statuto della Croce rossa italiana, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2005,

n. 97, in base al quale il commissario straordinario “può essere nominato per non più di ventiquattro mesi entro i quali dovranno essere ricostituiti gli organi statutari”;

il provvedimento reca talune disposizioni che precisano che determinate norme o discipline previgenti continuano ad esplicare i propri effetti, risultando pertanto meramente ricognitive e del tutto prive di una autonoma portata normativa; ciò si riscontra, ad esempio, all’articolo 1, comma 3, che dispone che “I pubblici poteri rispettano in ogni tempo l’osservanza da parte dell’Associazione italiana della Croce rossa dei Principi fondamentali del Movimento internazionale della Croce rossa e Mezzaluna rossa, così come prescritto dalla risoluzione 55 (I) dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1946” e all’articolo 3, comma 1, che dispone che al personale della Croce rossa italiana con rapporto di lavoro a tempo determinato in servizio dalla data di entrata in vigore del decreto presso i Comitati centrale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano della medesima Associazione, “continua ad applicarsi la normativa di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto di riferimento”;

il provvedimento si caratterizza inoltre come disciplina per alcuni versi derogatoria del diritto vigente: ciò si riscontra, all’articolo 5, comma 3, che reca una deroga puntuale alle disposizioni di cui all’articolo 15, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011 e all’articolo 7, comma 3, che, invece, contiene una deroga implicita e generica alle disposizioni dello statuto approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2005, n. 97, e successive modificazioni, che si prevede siano applicate “in quanto compatibili”;

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

il provvedimento, all’articolo 3, comma 2, demanda ad un decreto del

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

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

il provvedimento reca disposizioni che contengono richiami normativi errati, imprecisi o generici; ciò si riscontra, ad esempio, all’articolo 1, comma 4, lettera g), che erroneamente opera un rinvio all’articolo 2-bis piuttosto che all’articolo 1, comma 2-bis della legge n. 120 del 2001; rinvii normativi generici sono invece contenuti: all’articolo 1, comma 3, secondo periodo, che prevede che l’azione della Croce rossa italiana debba conformarsi alle “Convenzioni di Ginevra del 1949 e ai relativi Protocolli Addizionali, all’ordinamento italiano e ai Principi Fondamentali del Movimento internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa adottati dalla Conferenza internazionale della Croce rossa e della Mezzaluna rossa”, senza chiarire se ci si intenda riferire ai sette Principi

Fondamentali adottati dalla Conferenza internazionale svoltasi a Vienna nell'ottobre 1965, ovvero ad altri principi; all'articolo 1, comma 4, lettera *d*), che prevede, tra i compiti istituzionali e di interesse pubblico della Croce rossa italiana, la promozione e la diffusione dell'educazione sanitaria e della cultura della protezione civile e dell'assistenza alla persona “*nel rispetto della normativa vigente*”; all'articolo 2, comma 4, secondo periodo, che stabilisce che i Comitati locali e provinciali che intendano caratterizzarsi come associazioni di volontariato sono tenuti al rispetto, tra le altre, delle “*disposizioni regionali e provinciali in materia*”; nonché all'articolo 2, comma 5, laddove prevede che i Comitati locali e provinciali non possano usufruire di finanziamenti statali finalizzati al loro funzionamento, “*salvo quanto previsto dalla normativa vigente in favore delle associazioni di volontariato*”;

il provvedimento, all'articolo 2, comma 4, secondo periodo e all'articolo 3, comma 2, ultimo periodo, laddove prevede, rispettivamente, che i Comitati locali e provinciali che intendono caratterizzarsi come associazioni di volontariato “*sono tenuti all'osservanza delle disposizioni e dei requisiti stabiliti rispettivamente dagli articoli 2 e 3 della legge 11 agosto 1991, n. 266*”, e che nei confronti del personale in mobilità si applichi “*in particolare*” l'articolo 30, comma 2-*quinquies* del decreto legislativo n. 165 del 2001, contiene due disposizioni delle quali andrebbe chiarita la portata normativa, in quanto il puntuale riferimento soltanto ad alcune delle disposizioni applicabili (si tratta peraltro, nel primo caso della legge-quadro sul volontariato e, nel secondo caso, del testo unico sul pubblico impiego), potrebbe indurre l'interprete ad escludere l'applicazione integrale delle disposizioni non specificamente richiamate;

lo schema di decreto, all'articolo 1, comma 4, lettera *g*), tra i compiti istituzionali e di interesse pubblico che la Croce rossa italiana è chiamata ad esercitare, menziona lo svolgimento di “*attività di advocacy e diplomazia umanitaria*”, in dif-

formità rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che, al paragrafo 4, lettera *m*), raccomanda di evitare l'utilizzo di termini in lingua straniera, salvo che siano ormai di uso nella lingua italiana;

sul piano del coordinamento interno del testo, il provvedimento, all'articolo 1, comma 4, reca un elenco puntuale dei compiti istituzionali e di interesse pubblico esercitati dalla Croce rossa e, al successivo comma 5, stabilisce che la stessa “*svolge ogni altro compito previsto dal proprio statuto*”; all'articolo 3, comma 2, mentre al primo periodo demanda ad un decreto del Presidente del consiglio dei ministri il compito di determinare i criteri e le modalità di “*equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della CRI (...)*”, ai fini del transito presso le altre pubbliche amministrazioni, secondo le modalità previste dagli articoli 30, 33 e 34 del testo unico sul pubblico impiego, al secondo periodo fornisce invece tre alternative allo stesso personale, che potrà optare tra la permanenza “*in servizio presso la CRI (...)*”, o essere assunto presso i predetti Comitati provinciali e locali con un contratto di diritto privato, o transitare presso altre pubbliche amministrazioni”;

lo schema di decreto reca inoltre taluni richiami normativi interni inesatti; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 3, comma 2, che, con riferimento alla dotazione organica, erroneamente si riferisce al comma 4 piuttosto che al comma 5 del medesimo articolo;

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

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

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

in termini generali, si proceda ad effettuare l'opportuno coordinamento delle disposizioni recate dallo schema di decreto all'esame con il decreto legislativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 613 del 1980, recante il riordinamento della Croce rossa italiana, considerato anche che la relazione per l'analisi tecnico-normativa afferma al paragrafo 3 della parte I che *"Il provvedimento sul vigente apparato normativo incide operando delle abrogazioni implicite di disposizioni di rango inferiore"* e al paragrafo 4 della parte III precisa che *"l'effetto abrogativo implicito è riferito al solo DPR 31 luglio 1980, n. 613"*, che peraltro non è una fonte di rango inferiore rispetto allo schema in esame;

all'articolo 3, comma 2 – che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione delle altre pubbliche amministrazioni e quelli previsti dal contratto collettivo applicabile al personale della Croce rossa – sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare la definizione della disciplina in oggetto ad un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì:

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

si dovrebbe valutare l'opportunità di riformulare le disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative, in termini di novella alle medesime;

si dovrebbe altresì valutare l'opportunità di effettuare un adeguato coordinamento tra le disposizioni indicate in premessa e le vigenti disposizioni sul cui ambito di applicazione esse incidono;

per quanto detto in premessa in ordine al profilo dei rapporti tra lo schema di decreto legislativo e la relativa legge di delega, si dovrebbe valutare la congruità delle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 1, laddove si modifica la natura giuridica delle articolazioni territoriali della Croce rossa italiana, e delle disposizioni recate dall'articolo 3, comma 2, secondo periodo, che dispongono la privatizzazione del rapporto di lavoro, con i principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 4, lettera g), che – in difformità rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – opera un riferimento all'attività di *"advocacy"*, si dovrebbe valutare l'opportunità di sostituire il termine in questione con un sinonimo in uso nella lingua italiana ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.15.