

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, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione. C. 1670 Governo – Rel. Sannicandro (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione</i>) | 3 |
| Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. C. 1682 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite I e XI) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>) | 6 |

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

Giovedì 17 ottobre 2013. — Presidenza del Presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 9.15.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione. C. 1670 Governo – Rel. Sannicandro.
(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

(Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazione e raccomandazione).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arcangelo SANNICANDRO, *relatore*, dopo aver illustrato brevemente i contenuti del decreto-legge all'esame – che presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo e che risulta corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa, sia della dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione – osserva come esso non presenti profili particolarmente problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato per la legislazione. Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 1670 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto ad autorizzare la spesa per la partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione che vedono impegnato il nostro Paese fino al 31 dicembre

2013, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevedendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente;

anche se connesse, appaiono invece non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto le disposizioni recate dall'articolo 1, comma 25, in materia di erogazione di contributi in favore delle associazioni combattentistiche di cui all'articolo 2195 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) e le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 3, che interviene in materia di trattamento economico del personale militare comandato presso l'Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato e dei quali dà conto anche la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale; invece, per la disciplina in materia penale, si perpetua la lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;

il decreto-legge, all'articolo 7, comma 3, che ripartisce tra i Ministeri degli Esteri e della Difesa gli oneri per la corresponsione del trattamento economico al personale militare comandato presso l'unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento (UAMA), erroneamente inserisce tale disposizione nell'ambito dell'articolo 30 della legge n. 185 del 1990, rubricato “*Distacco di personale*”, in luogo dell'articolo 7-bis della medesima legge, rubricato “*Ministero degli affari esteri – Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento*”, in difformità, peraltro, con quanto indicato nella relazione illustrativa di accompagnamento al decreto-legge;

nel procedere alla modifica della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali, ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento (si veda, ad esempio, l'articolo 1, comma 25, che, nel prevedere l'erogazione del contributo in favore delle associazioni combattentistiche anche per l'anno 2013, interviene sull'ambito applicativo dell'articolo 2195 – rubricato *Contributi a favore di Associazioni combattentistiche* – del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante Codice dell'ordinamento militare, senza tuttavia novellarlo);

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° ottobre al 31 dicembre 2013, retroagendo dunque di nove giorni rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta in data 10 ottobre a seguito della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dall'1 al 9 ottobre, circostanza che non appare coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 3, si corregga la disposizione in oggetto nel senso di inserire la novella ivi contenuta nell'ambito dell'articolo 7-bis della legge n. 185 del 1990 piuttosto che all'interno dell'articolo 30 della medesima legge.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 25, si dovrebbe riformulare la disposizione in oggetto in

termini di novella all'articolo 2195 del decreto legislativo n. 66 del 2010, recante Codice dell'ordinamento militare.

Il Comitato formula, altresì, la seguente raccomandazione:

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

richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ribadisce la necessità che venga adottata una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative ed aggiornando contestualmente i rinvii a disposizioni che, in quanto confluite nel Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria, in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice in questione ».

Salvatore CICU, *Presidente*, nel condividere la proposta di parere formulata dal relatore, osserva come l'assenza di una disciplina stabile e organica per la partecipazione delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali e la conseguente necessità che essa venga prevista, di volta in volta, nell'ambito dei provvedimenti legislativi che finanziano le missioni stesse, sia un tema di non poco conto e che — anche in considerazione della sua sensibilità per la materia — avverte particolarmente. L'esigenza che venga adottato un testo unico, un articolato stabile e onnicomprensivo è peraltro condivisa dalla IV Commissione Difesa, cui appartiene, e presso la quale, quindi, si augura che la raccomandazione e l'auspicio formulati dal Comitato non rimangano inscoltati.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

C. 1682 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, dopo aver dato brevemente conto dei principali ambiti disciplinari su cui incide il decreto-legge all'esame, osserva che esso presenta un contenuto particolarmente vasto – accresciutosi ulteriormente nel corso dell'esame parlamentare presso l'altro ramo del Parlamento – di cui dà tendenzialmente conto l'analitico preambolo. Nondimeno, segnala la presenza di alcune disposizioni, per lo più inserite in sede di esame al Senato, che non appaiono riconducibili né agli ambiti materiali né alle complessive finalità indicate nel preambolo, nonché la presenza di disposizioni che appaiono estranee rispetto agli oggetti disciplinati dalle partizioni del testo nelle quali sono inserite.

Dà quindi conto della presenza di disposizioni che non risultano adeguatamente coordinate con il tessuto normativo nel quale sono inserite, di disposizioni di cui non appare chiara la portata applicativa ovvero che appaiono di dubbia portata innovativa dell'ordinamento, in quanto meramente ricognitive o descrittive. Dopo aver fatto presente che il decreto-legge contiene anche disposizioni qualificate in termini di interpretazione autentica ma delle quali andrebbe verificata la reale portata normativa (al fine di comprendere se si tratti di vere e proprie norme di interpretazione autentica ovvero di norme innovative cui si vuole attribuire efficacia

retroattiva), passa ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1682 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 18 articoli, di cui 13 contenuti nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri e 5 inseriti nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, presenta un contenuto estremamente vasto e articolato, recando un insieme di interventi – non sempre avvinti da un nesso di carattere oggettivo o materiale, ovvero di carattere funzionale o finalistico, ma del complesso dei quali dà tendenzialmente conto l'analitico preambolo – che le rubriche dei singoli capi riconducono alle seguenti finalità:

razionalizzazione della spesa nelle pubbliche amministrazioni e nelle società controllate, attraverso la riduzione della spesa per auto di servizio e consulenze, l'introduzione di misure in materia di accesso al pubblico impiego, rapporto di lavoro, mobilità, revisione dei contratti di servizio, lavoro flessibile, stabilizzazione dei lavoratori precari (Capo I);

efficientamento e razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, mediante misure in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione delle *performance* dei dipendenti pubblici, gestione dei servizi di controllo aeroportuali e sulle concessionarie autostradali, accesso nelle pubbliche amministrazioni dei testimoni di giustizia e di appartenenti alle categorie protette, incremento delle dotazioni organiche dei vigili del fuoco, funzionamento delle istituzioni scolastiche e culturali all'estero, revisione delle spese del Ministero degli Affari Esteri (Capo II);

potenziamento delle politiche di coesione, mediante l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale (Capo III);

semplificazione e razionalizzazione di alcune procedure in materia ambientale, attraverso modifiche alla disciplina del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), l'introduzione di misure in materia di smaltimento dei rifiuti in relazione all'ILVA di Taranto e in materia di gestione commissariale delle imprese di interesse strategico nazionale;

a tali ambiti, alle complessive finalità perseguite dal provvedimento nonché alle partizioni del testo nelle quali sono inserite, non appaiono peraltro riconducibili, anche a voler intendere in senso estremamente lato gli obiettivi di "razionalizzare e ottimizzare i meccanismi assunzionali e di favorire la mobilità, nonché di garantire standard operativi e i livelli di efficienza ed efficacia dell'attività svolta (...) in (...) settori della pubblica amministrazione", che sembrano essere le preminenti finalità perseguite dal decreto-legge, le disposizioni, inserite dal Senato, e contenute: all'articolo 1, comma 13-*bis*, che interviene sulla procedura di emanazione del decreto che approva lo statuto dell'Agenzia per l'Italia digitale; all'articolo 4-*ter*, che prevede che le giornate dedicate dai lavoratori alla donazione di sangue e di emocomponenti vengano computate ai fini del calcolo dell'anzianità contributiva per l'accesso alla pensione anticipata senza penalizzazioni; all'articolo 7, comma 9-*bis*, che prevede che i sindacati della Polizia di Stato possano essere formati, rappresentati o diretti anche dal personale in quiescenza; all'articolo 7, comma 9-*quinqies*, che interviene in materia di verifica delle attrezzature di lavoro da parte dell'INAIL; non appare infine riconducibile agli oggetti e alle finalità del decreto-legge ed in assenza di ogni menzione dell'intervento nel preambolo, la disposizione, già presente nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, e contenuta all'articolo 11, comma 4, che disciplina le modalità con cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) provvede alla vigilanza sul divieto di traslazione sui consumatori dell'addizionale IRES imposta sul settore petrolifero;

appaiono inoltre estranee rispetto agli oggetti disciplinati dalle partizioni del testo nelle quali sono inserite, le disposizioni, approvate dal Senato, di cui ai commi da 9-*bis* a 9-*sexies* dell'articolo 1, che recano misure in favore degli insegnanti di religione cattolica, le quali sono inserite nell'ambito di un articolo che interviene, come recita la rubrica, in materia di "ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio e consulenze nella pubblica amministrazione" e che avrebbero trovato più idonea collocazione nell'ambito del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante « misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca », il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame della Camera, nonché le disposizioni, inserite dal Senato nel nuovo comma 14-*bis* dell'articolo 11, rubricato "Semplificazione e razionalizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti", che prevede che il personale del Corpo di Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato possa operare anche nell'ambito delle articolazioni periferiche della Direzione Investigativa Antimafia (DIA);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in alcuni casi, si registra tuttavia un insufficiente coordinamento con le preesistenti fonti normative, in ragione del fatto che talune disposizioni intervengono su di esse mediante modifiche non testuali ovvero in assenza delle necessarie clausole di coordinamento. Tali modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio:

all'articolo 1, il cui comma 1, in materia di riduzione della spesa per auto di servizio, novella l'articolo 1, comma 143, della legge n. 228 del 2012 ed integra in maniera non testuale l'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012;

all'articolo 2, ove: al comma 2, primo periodo, si escludono gli ordini e i collegi professionali dall'ambito di applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012 senza novellarlo; al comma 3, che integra in maniera non testuale l'articolo 2, comma 14, del citato decreto-legge n. 95 del 2012; al comma 7, ultimo periodo, che differisce in maniera non testuale il termine previsto dall'articolo 2, comma 10-ter, del medesimo del decreto-legge n. 95 del 2012;

all'articolo 4, ove: al comma 10-bis, si modifica in modo non testuale l'articolo 5, comma 12, del decreto-legge n. 463 del 1983; al comma 13, si prolunga l'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 7, comma 6-ter, del decreto-legge n. 43 del 2013; al comma 14, si modifica in maniera non testuale l'articolo 2, comma 3-sexies, del decreto-legge n. 225 del 2010; al comma 15, si estende ai concorsi per il reclutamento del personale di magistratura l'ambito di applicazione dell'articolo 4, comma 45, della legge n. 183 del 2011;

all'articolo 5, il cui comma 3 modifica in maniera non testuale la denominazione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (cui assegna la nuova denominazione di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni - A.N.A.C.);

all'articolo 7, ove il comma 9-ter, senza modificare l'ordinamento vigente, affida al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la vigilanza sull'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti, sull'Unione nazionale mutilati per servizio - enti attualmente sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'interno - e sull'Unione generale invalidi civili, attualmente sottoposta alla vigilanza dei Ministeri dell'interno e della salute; mentre il comma 9-quater dispone che il regolamento di delegificazione previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 15 dicembre 1998, n. 438, che avrebbe dovuto essere emanato entro 18 mesi dalla data di

entrata in vigore della citata legge, debba essere adottato entro il 30 giugno 2014, stabilendo altresì, al secondo periodo, che nelle more dell'emanazione del regolamento restino salve le disposizioni di cui alla precedente legge n. 476 del 1987 e, con previsione presumibilmente di sanatoria, gli atti compiuti nella sua vigenza;

all'articolo 12, recante disposizioni in materia di imprese di interesse strategico nazionale, che incide in più punti, talvolta anche in via retroattiva (v. il comma 4, ultimo periodo), sulle disposizioni del decreto-legge n. 61 del 2013 senza tuttavia novellarlo;

il decreto-legge, all'articolo 4-bis, nel prevedere che, per finalità di razionalizzazione delle attività delle amministrazioni pubbliche nel processo di revisione della spesa pubblica, le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza e le Aziende pubbliche di servizi alla persona di cui al decreto legislativo n. 207 del 2001, sono sottoposte alla medesima disciplina prevista per gli Enti del Servizio sanitario Nazionale o per le Aziende Speciali dei comuni che operino nel settore dei servizi sociosanitari, assistenziali, culturali ed educativi, lascia del tutto indeterminate le disposizioni normative che si intendono richiamare;

il provvedimento contiene inoltre disposizioni - delle quali andrebbe valutata la portata normativa - che non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, in quanto si limitano a richiamare la disciplina già vigente (si vedano, ad esempio, l'articolo 1, commi 2, 8-bis e 9-sexies; l'articolo 2, comma 1, lettera a), che novella l'alinea del comma 11 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, mantenendo ferme, nelle prime righe, le disposizioni vigenti; l'articolo 2, comma 2, secondo periodo, che ai fini delle assunzioni negli ordini e collegi professionali, mantiene fermo l'articolo 1, comma 505, penultimo periodo della legge n. 296 del 2006), ovvero, ad esplicitare le finalità perseguite con i singoli interventi normativi ed il contesto in cui essi si

collocano (si vedano, ad esempio, l'articolo 4 comma 6, primo periodo, e comma 9-ter, primo periodo; l'articolo 10, comma 1; l'articolo 12, comma 1), ovvero ad auto qualificare la natura dell'intervento (si veda l'articolo 1, comma 9, che precisa che le disposizioni da esso recate costituiscono diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione);

di dubbia portata normativa appare anche la disposizione recata dall'articolo 8, comma 6, che, nel novellare l'articolo 24 del decreto legislativo n. 139 del 2006, introducendovi i nuovi commi 6-bis e 6-ter, dispone che agli aeromobili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco impiegati negli interventi di soccorso pubblico integrato si applichino le disposizioni di cui all'articolo 744, comma 1, nonché quelle di cui all'articolo 748 del Codice della navigazione, le quali però già contengono uno specifico riferimento agli aeromobili del Corpo;

il decreto-legge incide più volte sull'ordinamento mediante l'introduzione o il richiamo di discipline aventi carattere derogatorio, talvolta richiamandole genericamente: si veda, ad esempio, l'articolo 7, comma 6, che deroga genericamente "ai divieti di nuove assunzioni previsti dalla legislazione vigente"; nonché l'articolo 10, comma 4, che, laddove dispone che il direttore generale della istituenda Agenzia per la coesione territoriale sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato, deroga implicitamente all'articolo 1, comma 1, lettera h), della legge n. 13 del 1991, in base alla quale alla "nomina dei funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparata" si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente;

sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il disegno di legge (all'articolo 2, commi 4, 5, 6 e 9-; all'articolo 7, comma 9; all'articolo 12, commi 5-*quater* e

5-*quinquies*) contiene numerose disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica di previgenti normative, con riferimento alle quali appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo"; al riguardo si ricorda anche che, come più volte chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica, oltre che in presenza di effettive incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore, purché l'eventuale portata retroattiva della disposizione non collida con l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza;

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il decreto-legge, all'articolo 8, comma 7, nell'ampliare l'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2011, in materia di semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, incide in via non testuale su un regolamento di delegificazione;

inoltre, il provvedimento contiene alcune disposizioni che demandano la loro attuazione a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, taluni dei quali sembrano presentare contenuto normativo (si vedano: l'articolo 4, comma 10, nonché l'articolo 10, commi 8 e 14-ter). In relazione alle anzidette disposizioni, che affidano compiti attuativi a fonti atipiche del diritto, si ricorda che,

come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, tale modalità di produzione normativa non appare conforme alle esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (regolamenti governativi, nella forma di decreti del Presidente della Repubblica, ovvero regolamenti ministeriali);

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno al testo:

sul piano del coordinamento interno al testo, il decreto-legge, all'articolo 9-bis, comma 1, lettera a), novella l'articolo 170 del decreto legislativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, inserendovi, tra gli altri, un riferimento al primo comma dell'articolo 200 del medesimo decreto, il quale risulta tuttavia interamente abrogato dalla successiva lettera c);

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 4, comma 6-bis, interviene a modificare l'articolo 1, comma 166, della legge n. 228 del 2012, inserendo in due punti della medesima disposizione due interventi di identica portata normativa, di guisa che il secondo appare una incongrua ripetizione del primo;

il decreto-legge reca talune disposizioni di cui non appare chiara la portata normativa; ciò si riscontra, ad esempio, all'articolo 4, comma 6-quinquies, che dispone che i lavoratori precari vincitori di un pubblico concorso per la qualifica ricoperta alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame siano esclusi dalle procedure concorsuali, senza che risulti chiaro cosa debba intendersi con l'espressione "lavoratori precari", con il termine "esclusi" (che potrebbe riferirsi sia a lavoratori privi del diritto a partecipare alle procedure concorsuali sia a lavoratori che, al contrario, ne sono esentati), né a

quali "procedure concorsuali" la norma faccia riferimento; ciò si riscontra altresì al comma 15 del medesimo articolo 4, che introduce anche per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alla magistratura l'obbligo di corrispondere un contributo a titolo di diritto di segreteria, senza che risulti chiaro se l'obbligo di versamento si riferisca ai concorsi per l'accesso in qualsiasi magistratura, ovvero ai soli concorsi per l'accesso alla magistratura ordinaria;

inoltre, il decreto-legge contiene rinvii all'ordinamento vigente effettuati talvolta in modo generico e impreciso, che sembrerebbe opportuno, ove possibile, precisare (ad esempio, all'articolo 4, comma 9-ter, nell'autorizzare il Ministero dell'interno a bandire procedure concorsuali riservate al personale individuato dai commi 4 e 5 dell'articolo 4 del decreto-legge n. 54 del 2013, rinvia a disposizioni che non individuano il personale in questione, ma si limitano a prorogare i termini di precedenti norme);

infine, il disegno di legge, nel testo presentato dal Governo al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), mentre non 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 dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto:

tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, sia valutata la soppressione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 13-bis, all'articolo 4-ter, all'articolo 7, commi 9-bis e 9-quinquies e all'articolo 11, comma 4, che appaiono estranee rispetto agli oggetti e

alle finalità del decreto-legge, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo;

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

tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché delle indicazioni contenute nella Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, si verifichi la portata normativa delle disposizioni di interpretazione autentica contenute all'articolo 2, commi 4, 5, 6 e 9; all'articolo 7, comma 9, e all'articolo 12, commi 5-*quater* e 5-*quinquies*;

all'articolo 4, comma 10, e all'articolo 10, commi 8 e 14-*ter* — che demandano compiti attuativi a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo — siano riformulate le disposizioni in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988;

all'articolo 8, comma 7, che modifica in via non testuale le disposizioni contenute in un regolamento di delegificazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 151 del 2001), si riformuli la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che l'Esecutivo sia autorizzato ad adottare le conseguenti modifiche alla normativa regolamentare in questione.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare le disposizioni indicate in premessa che incidono in via non testuale su previgenti disposizioni legislative in termini di novella alle medesime, nonché effettuare i necessari coordinamenti con la normativa vigente;

si dovrebbe altresì verificare la portata normativa delle disposizioni indicate in premessa che sembrano avere efficacia meramente ricognitiva o descrittiva;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe porre riparo al difetto di coordinamento interno al testo contenuto all'articolo 9, comma 1, lettera a);

per quanto detto in premessa, all'articolo 4-*bis*, si dovrebbe chiarire quale sia la normativa oggetto del rinvio; analogamente, all'articolo 4, comma 9-*ter*, si dovrebbero indicare correttamente le disposizioni richiamate;

si dovrebbe infine chiarire la portata normativa delle disposizioni contenute agli articoli 4, comma 6-*quinquies* e 4, comma 15 ».

Arcangelo SANNICANDRO, nel condividere la proposta di parere formulata dal relatore, ritiene che la presenza nel testo di un numero tanto elevato di disposizioni di interpretazione autentica sia particolarmente discutibile. Tali disposizioni intervengono infatti, per loro natura, su situazioni pregresse, che formano spesso oggetto di contenzioso e delle quali deve dunque essere attentamente valutata la portata normativa: ove tali disposizioni non indichino infatti, in presenza di effettive incertezze sul testo originario, una delle possibili varianti di senso, finiscono per avere natura innovativa e per intervenire fraudolentemente in via retroattiva sull'ordinamento.

Salvatore CICU, *Presidente*, condividendo anch'egli la proposta di parere formulata dal relatore, osserva come la ristrettezza dei tempi a disposizione delle Commissioni di merito per svolgere l'esame in sede referente non abbia consentito al Comitato di esprimersi in tempo utile per poter presentare in tale sede emendamenti, a firma dei propri membri, volti al recepimento dei rilievi espressi nell'articolato parere. Tale termine risulta infatti già scaduto. Propone pertanto che tali emendamenti siano comunque predisposti e presentati direttamente per l'esame del decreto-legge in Assemblea.

Prendendo spunto dalla complessità del parere espresso dal Comitato e dalla constatazione dello scarso seguito parlamentare dei pareri espressi in questa sede, richiama all'attenzione dei colleghi la più generale problematica concernente la necessità di individuare meccanismi regolamentari maggiormente idonei a rendere più efficace l'operato dell'organo, proponendo a tal fine che il Comitato si possa finalmente riunire in via informale, già dalla prossima settimana, allo scopo di avviare l'occorrente approfondimento,

propedeutico, a sua volta, ad una eventuale interlocuzione con la Giunta per il Regolamento e con il Governo.

Marcello TAGLIALATELA, *relatore*, Tancredi TURCO e Arcangelo SANNICANDRO concordano.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.55.