

XVI LEGISLATURA - CAMERA DEI DEPUTATI
Comitato per la legislazione
Giovedì 14 giugno 2012

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica (C. 5273 – Governo – modificato dal Senato).

(Parere alle Commissioni riunite I e V). *(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).*

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 5273 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il provvedimento presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto i suoi 17 articoli, che incidono su due distinti ambiti materiali (e, in particolare, sulla disciplina dell'organizzazione degli organi di Governo – prevedendosi la nomina di un Commissario straordinario del Governo e l'istituzione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica – e sul settore delle spese e degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle procedure di selezione del contraente), recano misure complessivamente unificate dalla finalità di razionalizzare e contenere la spesa pubblica, sia sul versante della riduzione dei costi per l'acquisto di beni e servizi che in relazione all'eliminazione degli sprechi nell'uso delle risorse assegnate;

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; le anzidette modalità di produzione normativa, che mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano, ad esempio, all'articolo 8, commi 1 e 2, che, laddove interviene sull'ambito delle competenze spettanti all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, modifica in via non testuale l'articolo 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006, recante codice dei contratti pubblici, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare, e all'articolo 13, che, nel prevedere taluni casi di esclusione della riscossione dei diritti di segreteria da parte dei Comuni, reca una modifica non testuale all'articolo 40 della legge n. 604 del 1962;

significativi difetti di coordinamento con la normativa vigente si riscontrano altresì tra le disposizioni introdotte dal decreto-legge in oggetto e quelle contenute nei decreti legge emanati nel corso del 2011 al fine di fronteggiare la crisi economica internazionale in atto; in particolare, alcune disposizioni si sovrappongono (in molti casi anche riproducendone i contenuti) ai decreti legge n. 98, n. 138 e n. 201 del 2011; ciò si riscontra, a titolo esemplificativo:

all'articolo 1, comma 1-bis, che, laddove prevede che “Ai fini dell'attuazione dell'articolo 01 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, [...] il Governo [...] presenta al Parlamento entro il 30 settembre 2012, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica coerente con la legge 4 marzo 2009, n. 15”, introduce una disciplina che si sovrappone a quella – rimasta inattuata – contenuta all'articolo 01 del decreto-legge n. 138 del 2011 (che prevedeva che il Governo presentasse al Parlamento “entro il 30 novembre 2011, un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica”);

all'articolo 1, comma 1-ter, che riprende quasi testualmente quanto già disposto, con riguardo alla risoluzione parlamentare che ha approvato il Documento di economia e finanza 2012 o della relativa Nota di aggiornamento, dal già citato articolo 01, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2012, in relazione al quale, nel parere espresso nella seduta dell'8 settembre 2011, il Comitato

per la legislazione aveva rilevato che esso “- nel disporre che i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria per il triennio 2013-2015, [...] siano indicati nell'ambito della risoluzione parlamentare approvativa del Documento di economia e finanza 2012 – reca un contenuto che, da un lato, fa sistema con le disposizioni recate dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), e, dall'altro, sembra confliggere con quanto disposto dall'articolo 10, comma 6, della suddetta legge, che dispone che tali disegni di legge collegati siano indicati in allegato al DEF”;

all'articolo 1, comma 1-*quinquies*, che, prevedendo l'avvio di un ciclo di spending review mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, si sovrappone ai contenuti dell'articolo 9 del decreto-legge n. 98 del 2011, che in buona parte riproduce;

all'articolo 9, comma 1, che, intervenendo in materia di attività della centrale di committenza nazionale in relazione alle procedure informatiche di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, incide sull'ambito applicativo dell'articolo 29 del decreto-legge n. 201 del 2011, senza tuttavia novellarlo e si sovrappone al disposto dell'articolo 11, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, con il quale dovrebbe essere coordinato, anche in considerazione del fatto che tale ultima disposizione configura l'utilizzo del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP da parte delle amministrazioni come un servizio oneroso, laddove il decreto in oggetto lo qualifica come gratuito;

il decreto-legge, all'articolo 13-*bis*, recante disposizioni nella materia della certificazione e della compensazione dei crediti vantati dai fornitori nei confronti delle amministrazioni pubbliche, interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa (si vedano, in particolare, la legge n. 183 del 2011; il decreto-legge n. 78 del 2010 e il decreto-legge n. 185 del 2008);

il provvedimento si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti d'urgenza – consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, dove sono indicate le finalità perseguite con le novelle stesse, i principi ispiratori di una determinata disciplina, ovvero dove viene descritto il contesto nel quale vengono inserite le disposizioni che si intendono adottare; tali preamboli, evidentemente privi di qualsiasi portata normativa, si rinvencono, ad esempio, all'articolo 1, comma 1; all'articolo 2, comma 1, ed all'articolo 8, commi 1 e 2;

il testo, all'articolo 5, comma 3, laddove si riferisce al potere del Commissario straordinario di proporre “i necessari provvedimenti amministrativi, regolamentari e legislativi” al Consiglio dei ministri ed al Presidente della Regione interessata, reca una disposizione della quale appare dubbia la portata normativa, dal momento che questi ultimi ai sensi dell'ordinamento vigente sono già gli organi titolati ad assumere le iniziative conseguenti alle segnalazioni del Commissario stesso;

il decreto-legge contiene altresì disposizioni che risultano meramente programmatiche e quindi prive di un'effettiva portata precettiva; si segnalano, al riguardo, le disposizioni di cui all'articolo 5, commi 5 (laddove prevede che gli organi di governo statali e locali possano adottare, su proposta del Commissario straordinario di Governo, misure che già l'ordinamento consente loro di prendere) e 7-*bis* (che individua attività che il Commissario straordinario è chiamato a promuovere) e all'articolo 14, in tema di riduzione dei consumi di energia da parte delle pubbliche amministrazioni;

il decreto in esame, all'articolo 2, comma 1, reca una disposizione derogatoria del diritto vigente, nella quale non risultano espressamente indicate le norme derogate; infatti, la disposizione in questione, laddove prevede che il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante Decreto del Presidente della Repubblica;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge, all'articolo 10, comma 1-bis, reca una norma formulata in termini di interpretazione autentica delle disposizioni dettate dall'articolo 18, comma 3, del decreto legislativo n. 177 del 2009, in materia di contributo forfetario a DigitPA da parte delle pubbliche amministrazioni, con riferimento alla quale 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”*;

il provvedimento, all'articolo 14, comma 1, contiene una disposizione i cui effetti finali sono destinati a dispiegarsi *“entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto”* e, quindi, in un momento significativamente distanziato rispetto alla sua entrata in vigore; per tale disposizione la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della *“immediata applicabilità”* delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti;

sul piano dei rapporti con altre fonti:

il provvedimento incide su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (si vedano i commi 1 e 2 dell'articolo 12, che modificano, rispettivamente, l'articolo 120 e l'articolo 283 del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010); tali circostanze non appaiono coerenti con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri possa modificare la composizione del Comitato interministeriale per la spesa pubblica, come stabilita dal primo periodo del medesimo comma, affidando così ad una fonte di rango subordinato 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;

infine, all'articolo 1, comma 1, ultimo periodo, esso riprende, conferendo loro rango legislativo, le previsioni della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 maggio 2012 – costitutiva del Comitato dei Ministri per la revisione della spesa (che, nella rubrica dell'articolo 1 del decreto-legge, viene invece denominato *“Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica”*) – alla quale rimanda per la definizione dell'ambito dell'attività di revisione della spesa;

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

il disegno legge di conversione, all'articolo 1, contiene, accanto alla consueta formula di conversione ed alla clausola di entrata in vigore (rispettivamente, commi 1 e 3), una disposizione volta a delimitare l'ambito temporale di efficacia delle disposizioni contenute al Capo I del decreto-legge. In merito all'anomala presenza nel disegno di legge di conversione di un decreto, nel testo presentato dal Governo, di disposizioni ulteriori rispetto alla clausola di conversione, si registrano, negli ultimi anni, solo tre precedenti, uno dei quali recentissimo (si tratta, segnatamente, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 57 del 2012 – AC n. 5194 – in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nel settore dei trasporti e delle microimprese, approvato in prima lettura dalla Camera il 7 giugno scorso); in relazione a tale provvedimento, nella seduta del 22 maggio 2012, il Comitato per la legislazione ha formulato una condizione – recepita dalle Commissioni competenti in sede referente – rilevando, in proposito, che *“l'inserimento di*

disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge”;

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, si segnala la formula generica, contenuta all'articolo 6, con la quale si prevede che il Commissario straordinario del Governo debba essere scelto *“tra persone provenienti da settori economici”*;

con riferimento al coordinamento interno al testo, il decreto-legge, all'articolo 1, comma 1-bis, prevede che il Governo presenti in Parlamento un programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, al quale viene incongruamente assegnato anche il compito di specificare i singoli interventi adottati in attuazione del programma medesimo, i quali dovrebbero invece essere indicati nella relazione che il Governo presenta al Parlamento a consuntivo, ai sensi dell'articolo 4; peraltro, non risultano coordinati neanche i termini di presentazione delle relazioni in titolo, poiché, con riferimento al programma, il termine di presentazione è fissato dall'articolo 1, comma 1-bis, al 30 settembre 2012, mentre, con riferimento alla relazione a consuntivo, l'articolo 4 ne fissa il termine di presentazione al 31 luglio 2012;

inoltre, all'articolo 5, comma 2, laddove fa *“salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4”* del decreto-legge all'esame, reca un richiamo interno al testo del tutto privo di portata normativa;

infine, il disegno di legge, nel testo presentato al Senato, non è provvisto della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione 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 dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

in relazione alle norme indicate in premessa, che introducono una disciplina che si sovrappone a quella contenuta in recenti provvedimenti d'urgenza emanati nel corso del 2011 al fine di fronteggiare la crisi economica internazionale in atto (e, segnatamente, nei decreti legge n. 98, n. 138 e n. 201 del 2011), sia effettuato un adeguato coordinamento con le anzidette disposizioni;

all'articolo 1, comma 1, secondo periodo, – laddove prevede che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri possa modificare la composizione del Comitato interministeriale per la spesa pubblica, come stabilita dal primo periodo del medesimo comma – sia verificata la congruità dello strumento normativo in questione rispetto al sistema delle fonti del diritto;

all'articolo 2, comma 1 – laddove prevede che il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – sia esplicitata la deroga al disposto dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 400 del 1988, recante norme generali in tema di disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che prevede invece che la suddetta nomina debba avvenire mediante decreto del Presidente della Repubblica;

all'articolo 5, comma 3, si sopprima il riferimento in esso contenuto al potere del Commissario straordinario di proporre *“i necessari provvedimenti amministrativi, regolamentari e legislativi”* al Consiglio dei ministri ed al Presidente della Regione interessata; ciò, in quanto, i suddetti organi già in base all'ordinamento vigente sono titolati ad assumere le iniziative conseguenti alle segnalazioni del Commissario stesso e risultando pertanto il riferimento in questione privo di efficacia normativa;

all'articolo 8, commi 1 e 2 – che incide sull'ambito di applicazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici), intervenendo sulla definizione delle competenze assegnate all'Osservatorio dei contratti pubblici – sia riformulata la disposizione in questione in termini di novella al citato codice, anche al fine di preservare la struttura di fonte

unitaria del testo codicistico;

si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 12, commi 1 e 2, che incidono su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato (segnatamente, sull'articolo 120 e sull'articolo 283 del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010), ovvero – e solo se strettamente necessario – si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie del diritto mediante atti aventi la medesima forza;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

alla luce di quanto detto in premessa, la disposizione contenuta all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, volta a delimitare l'ambito temporale di efficacia delle disposizioni contenute al Capo I del decreto-legge, sia congruamente ricollocata nell'ambito del decreto-legge.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbe riformulare la disposizione contenuta all'articolo 13 – che modifica in via non testuale l'articolo 40 della legge n. 604 del 1962, in materia di riscossione dei diritti di segreteria da parte dei Comuni – in termini di novella a tale ultima disposizione;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per le ragioni indicate in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni recate dall'articolo 1, comma 1-bis, con quelle contenute nell'articolo 4, sia con riferimento ai contenuti assegnati, rispettivamente, al programma per la riorganizzazione della spesa pubblica da un lato e alla relazione semestrale sull'attività svolta dall'altro (inserendo in particolare il riferimento ai “singoli interventi adottati” nell'ambito dei contenuti della relazione a consuntivo e non del programma, che per sua natura concerne le attività in atto o future), che in relazione alla data indicata per la presentazione dei due atti, tenuto conto che la presentazione del programma di attività – contrariamente a quanto stabilito dal testo – dovrebbe logicamente precedere e non seguire la presentazione della relazione sulle attività svolte;

all'articolo 5, comma 7 – che prevede che il Commissario straordinario, dopo aver fissato un termine entro il quale le amministrazioni devono raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione della spesa prefissati, possa esercitare poteri sostitutivi nei confronti dei vertici delle amministrazioni inadempienti “nel rispetto dell'articolo 120 della Costituzione” – si dovrebbe esplicitare che con tale ultima locuzione si intende limitare l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei soli organi inadempienti di Regioni, città metropolitane, province e comuni».