

Disposizioni per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

D.L. 95/2012 - A.C. n. 5389

Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

Numero del disegno di legge di conversione	5389
Numero del decreto-legge	95/2012
Titolo del decreto-legge	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini
Iter al Senato	Sì
Numero di articoli:	
<i>testo originario</i>	25
<i>testo approvato dal Senato</i>	39
Date:	
<i>emanazione</i>	6 luglio 2012
<i>pubblicazione in Gazzetta ufficiale</i>	6 luglio 2012
<i>approvazione del Senato</i>	31 luglio 2012
<i>assegnazione</i>	31 luglio 2012
<i>scadenza</i>	4 settembre 2012
Commissione competente	V Commissione (Bilancio)
Stato dell'iter	

Contenuto

Il decreto-legge n. 95 del 2012, a seguito delle modifiche apportate dal Senato, si compone di 39 articoli, organizzati in sei titoli.

Il **titolo I** (articoli 1-6) contiene disposizioni di carattere generale, riguardanti la riduzione delle spese per acquisiti di beni e servizi, la riduzione delle piante organiche delle pubbliche amministrazioni e la razionalizzazione del patrimonio pubblico e delle società pubbliche.

Il **titolo II** (articoli 7-14) disciplina la riduzione delle spese delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non territoriali, il riordino e la soppressione di enti, organismi, agenzie e società e la riduzione delle spese per il personale.

Il **titolo III**, costituito del solo articolo 15, recante interventi per la riduzione della spesa sanitaria.

Il **titolo IV** (articoli 16-20) prevede interventi per la razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali, quali la soppressione e la razionalizzazione delle province e delle loro funzioni, nonché la razionalizzazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli enti locali.

Il **titolo V** (articoli 21-23) dispone l'introduzione di misure volte ad imporre un vincolo di destinazione dei risparmi di spesa conseguiti mediante l'attuazione delle misure indicate nei precedenti titoli.

Il **titolo V-bis** (articoli 23-bis - 25), introdotto al Senato, riprende i contenuti del decreto-legge n. 87 del 2012 e reca interventi finalizzati a rendere più efficiente, a valorizzare e dismettere il patrimonio pubblico, a razionalizzare l'amministrazione economico-finanziaria, nonché a rafforzare il patrimonio delle imprese del settore bancario, nonché le disposizioni relative alla copertura finanziaria dell'intero provvedimento e l'entrata in vigore.

L'**articolo 1** del disegno di legge di conversione reca, oltre al dispositivo di conversione, la salvezza degli effetti del citato decreto-legge n. 87 del 2012, nonché degli effetti prodotti dall'articolo 15, comma 2 del decreto-legge in titolo, nel testo originario.

Tipologia del provvedimento

Si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, approvato in prima lettura dal Senato ed ora all'esame della Camera.

Il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa, difformemente da quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, non "contiene il riferimento alla disposta esenzione [dall'obbligo di redazione della relazione AIR] e alle sue ragioni giustificative", né "indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Come specificato nel paragrafo relativo al coordinamento con la normativa vigente, il provvedimento in esame fa seguito e si sovrappone parzialmente ai decreti-legge emanati nel corso del 2011 e del 2012 al fine di fronteggiare la situazione di crisi economica internazionale.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Come segnalato nel paragrafo relativo al coordinamento con la legislazione vigente, il provvedimento in esame, nel testo trasmesso dal Senato, assorbe i contenuti del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario.

Con riferimento all'**articolo 1, comma 24**, si ricorda che è all'esame del Senato, per la seconda lettura, l'**AS 2156-B** che reca disposizioni in tema di prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità all'interno della pubblica amministrazione. In particolare, l'articolo 1 del testo, recante disposizioni in merito all'Autorità nazionale anticorruzione e al Piano nazionale anticorruzione, al comma 9, lettera a), stabilisce che i piani di prevenzione della corruzione che ciascuna pubblica amministrazione centrale deve trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica, rispondono, tra l'altro, all'esigenza di individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo n. 165/2001.

In relazione all'**articolo 2, comma 3**, finalizzato alla riduzione della dotazione organica delle Forze armate, si segnala che il disegno di legge A.S. 3271, d'iniziativa governativa, recante la delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale, in corso di esame in sede referente presso la Commissione Difesa del Senato, (all'articolo 3, comma 1, lettera a)) interviene sulla medesima materia, prevedendo la riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare a 150.000 unità, da conseguire gradualmente entro l'anno 2024 e detta disposizioni relative al personale ritenuto in esubero rispetto ai nuovi volumi organici.

Con riferimento all'**articolo 8, comma 3-bis**, si segnala che in materia di sanzioni comminate dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali interviene anche l'articolo 2 della proposta di legge S. 1409, attualmente all'esame delle Commissioni riunite 1° (Affari costituzionali) e 11° (Lavoro) del Senato.

In relazione all'**articolo 12, comma 18-bis**, introdotto al Senato per sopprimere la società Buonitalia, si segnala che sono all'esame della Commissione Agricoltura della Camera i provvedimenti C. 4867 e C. 4939, costituiti da un unico articolo, che dispongono lo scioglimento della società Buonitalia, la nomina di un Commissario straordinario liquidatore, l'assegnazione delle funzioni della disciolta società all'Istituto sviluppo agroalimentare (ISA) ed il contestuale trasferimento delle risorse umane e strumentali di Buonitalia a ISA. Sempre in Commissione Agricoltura è all'esame in sede referente l'A.C. 5073 che, con l'articolo 1, comma 1, sopprime e liquida alcuni enti pubblici sottoposti alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole, tra cui Buonitalia.

Con riferimento all'**articolo 14, comma 4-bis**, si segnala che sulla materia dei vincitori di concorso e della possibilità di una loro assunzione da parte di altre pubbliche amministrazioni la Commissione Lavoro della Camera ha licenziato in sede referente (il 22 maggio 2012) il testo unificato delle proposte di legge C. 4116 (Damiano), C. 4366 (Cazzola) e C. 4455 (Di Pietro) (il provvedimento non risulta ancora iscritto nel programma dei lavori dell'Assemblea).

In relazione all'**articolo 18** (istituzione di città metropolitane), si segnala che è in corso di esame presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente) della Camera la proposta di legge C. 3979 che prevede, tra l'altro, l'istituzione della città metropolitana di Venezia. La materia della definizione delle funzioni fondamentali dei comuni è affrontata da un disegno di legge (AC 3118) presentato alla Camera dei deputati, il 13 gennaio 2010, dal titolo "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati", approvato in prima lettura alla Camera il 30 giugno 2010 e trasmesso al Senato (AS 2259), ove è tuttora all'esame della 1ª Commissione Affari costituzionali.

Con riferimento all'**articolo 22**, si segnala che sono attualmente all'esame della Commissione Lavoro della Camera dei deputati una serie di proposte di legge (A. C. 5103, 5236 e 5247) volte ad ampliare la platea dei lavoratori nei confronti dei quali continuano ad applicarsi le previgenti disposizioni in materia di accesso e decorrenza dei trattamenti pensionistici.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento reca un contenuto estremamente vasto e complesso già nel testo approvato dal Consiglio dei ministri, nell'ambito del quale sono confluiti, durante l'*iter* al Senato, anche i contenuti del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario. Tali contenuti appaiono comunque riconducibili alle finalità del provvedimento in esame, orientate a favorire la riduzione della spesa pubblica.

Nell'ambito di tali finalità, i 25 articoli del testo originario, ai quali si aggiungono gli ulteriori 14 articoli introdotti nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, incidono su un ampio spettro di settori normativi. In particolare, i sei titoli in cui si articola il provvedimento concernono:

- la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, la riduzione delle piante organiche delle pubbliche amministrazioni e la razionalizzazione del patrimonio pubblico e delle società pubbliche (titolo I);
- la riduzione delle spese delle amministrazioni statali e degli enti pubblici non territoriali, il riordino e la soppressione di enti, organismi, agenzie e società e la riduzione delle spese per il personale (titolo II);
- interventi per la riduzione della spesa sanitaria (titolo III);
- interventi per la razionalizzazione e la riduzione della spesa degli enti territoriali, quali la soppressione e la razionalizzazione delle province e delle loro funzioni, nonché la razionalizzazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte degli enti locali (titolo IV);
- l'introduzione di misure volte ad imporre un vincolo di destinazione dei risparmi di spesa conseguiti mediante l'attuazione delle misure indicate nei precedenti titoli (titolo V);
- interventi finalizzati a rendere più efficiente, a valorizzare e dismettere il patrimonio pubblico, a razionalizzare l'amministrazione economico-finanziaria, nonché a rafforzare il patrimonio delle imprese del settore bancario (titolo V-*bis*, introdotto al Senato, che riprende i contenuti del citato decreto-legge n. 87 del 2012).

Non appaiono riconducibili all'ambito materiale oggetto del provvedimento, né alla partizione del testo nella quale sono inserite, le seguenti disposizioni, introdotte al Senato:

♦ **articolo 7, comma 26-bis**, che dispone la proroga del Commissario straordinario dell'Aero Club d'Italia al fine di adeguarne lo Statuto ai principi in materia sportiva previsti dal decreto legislativo n. 242 del 1999 nonché ai principi desumibili dallo Statuto del CONI e dalle determinazioni assunte dal CONI medesimo;

♦ all'**articolo 23**, i **commi 12-sexies** (sulla gestione liquidatoria dell'Azienda Universitaria Policlinico Umberto I), **12-septies** (stabilità dell'equilibrio finanziario nei comuni abruzzesi colpiti dal terremoto del 2009, anche per garantire la continuità del servizio smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e **12-octies** (sospensione, nell'isola di Lampedusa, dei termini relativi agli adempimenti ed ai versamenti dei tributi, nonché dei

contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali).

A proposito di tali disposizioni, si ricorda che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, “tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita”, nonché rispetto all'intestazione del decreto e al preambolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Sistema delle fonti e stratificazione normativa

Confluenza di altro decreto-legge

L'**articolo 1 del disegno di legge di conversione**, oltre a recare la clausola di conversione del decreto-legge in esame, fa salvi – tra l'altro – gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 27 giugno 2012, n.87, recante misure urgenti in materia di efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria, nonché misure di rafforzamento del patrimonio delle imprese del settore bancario. Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, esprimendosi, nella seduta del 21 luglio 2010, sul disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (C. 3638, approvato dal Senato), ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

Altre intersezioni con decreti-legge in corso di conversione

Diverse disposizioni (**articolo 2, comma 7; articolo 5, commi 2-4; articolo 14, commi 2 e 8,**) si intersecano con il decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile e, in particolare, con gli articoli 3, 3-bis, 4 e 4-bis, comma 3.

L'**articolo 3-bis**, introdotto durante l'esame del provvedimento al Senato, reca interventi agevolativi in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012, che sono oggetto del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74.

L'**articolo 4, comma 3-quater** fa sistema con l'articolo 20 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83.

L'**articolo 4, comma 3-quinquies** sembra presupporre l'attribuzione della competenza a formulare i pareri sulla congruità economica e tecnica degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, già spettante a DigitPA, all'Agenzia per l'Italia digitale. Tale competenza è stata conferita a Consip spa dall'articolo 20, comma 4, del decreto-legge n. 83/2012, il cui disegno di legge di conversione è stato approvato in prima lettura dalla Camera ed è all'esame del Senato.

All'**articolo 7**, talune disposizioni modificano in maniera testuale e non testuale il decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo il 20 e il 29 maggio 2012, in corso di conversione al Senato nel testo modificato dalla Camera. In particolare: il **comma 20** abroga la lettera c) del comma 5 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 74; il **comma 21** incide in maniera non testuale sul medesimo decreto; il **comma 21-bis** proroga in maniera non testuale i termini di cui all'articolo 8, comma 1, numero 3.

Intrecci con deleghe aperte

L'**articolo 3, comma 11** e l'**articolo 7, commi 5 e 6** incidono in maniera testuale e non testuale sul codice dell'ordinamento militare. Si segnala in proposito che il Consiglio dei ministri, nella seduta del 15 giugno 2012, ha approvato in via preliminare un secondo schema di decreto legislativo correttivo del codice,

che, tra l'altro, modifica gli articoli 306 e 2190 (novellati anche – rispettivamente – dall'articolo 3, comma 11, e dall'articolo 7, comma 5, lettera a) del decreto-legge in esame).

Coordinamento con norme costituzionali

L'**articolo 17**, nel testo modificato dal Senato, prevede il riordino delle province e delle loro funzioni attraverso una complessa procedura che, al **comma 4**, fa riferimento "alle *eventuali* iniziative dei comuni ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione". *Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità della procedura prevista, con particolare riguardo all'uso dell'aggettivo "eventuali", alla luce della citata disposizione costituzionale*, che considera l'iniziativa dei comuni come punto di partenza obbligato per il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una regione che, in forza della richiamata norma, "sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione".

Incidenza su fonti secondarie

Talune disposizioni incidono su norme di rango secondario, attraverso modifiche testuali e non testuali. In particolare, operano modifiche testuali:

- l'**articolo 3, comma 2**, novella il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 296/2005;

- l'**articolo 6, comma 18** proroga i termini previsti in un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, peraltro di recentissima emanazione (22 maggio 2012) e pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" (21 giugno);

- l'**articolo 7, comma 42** novella il regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n. 306.

Altre disposizioni incidono in maniera non testuale su fonti subordinate. A titolo esemplificativo:

- l'**articolo 6, comma 20, lettera b)** integra in maniera non testuale le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 1° febbraio 2001, n. 44, in ordine alle attribuzioni del collegio dei revisori delle istituzioni scolastiche;

- l'**articolo 7, comma 42-bis** interviene con previsione legislativa in un ambito già regolato dal recente decreto ministeriale 16 aprile 2012, n. 71, recante criteri di ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario delle università per il 2012 e, in particolare, dal suo allegato 3;

- all'**articolo 14, i commi 17-20**, in materia di mobilità del personale docente, intervengono in un ambito già disciplinato dall'articolo 23 del regolamento di delegificazione di cui al decreto del presidente della Repubblica n. 81/2009;

- l'**articolo 23, comma 2** amplia l'ambito temporale di efficacia delle disposizioni di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri in data 23 aprile 2010, in materia di riparto della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Modifica di provvedimenti di recente approvazione

Il provvedimento in titolo interviene in più punti su ambiti già oggetto della legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) e dei precedenti decreti-legge emanati negli ultimi mesi per fronteggiare la crisi economica internazionale, talora intervenendo in maniera non testuale. Si tratta dei seguenti: decreti-legge nn. 98, 138, 201 e 216 del 2011; decreti-legge nn. 1, 5 e 16 del 2012.

Inoltre:

- all'**articolo 1, i commi 10 e 11** integrano la disciplina concernente il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52/2012, senza novellare tale disposizione;

- l'**articolo 4, comma 3-quater**, introduce una fattispecie che rende obbligatorio il versamento del contributo forfetario di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 177/2009, a fronte di una limitazione dei casi di obbligatorietà dello stesso contributo disposta dall'articolo 10 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94;

- l'**articolo 12, ai commi 39 e 40**, stabilisce limiti temporali dell'incarico di commissario liquidatore di enti pubblici in liquidazione coatta amministrativa, integrando sia in maniera testuale (**comma 39**) sia in maniera non testuale (**comma 40**) il comma 1 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 98/2011;

- l'**articolo 15, comma 13, lettera b)** riproduce integralmente, ad eccezione dell'ultimo periodo, il testo dell'articolo 7-bis del decreto-legge n. 52/2012. Al tal fine, nel corso dell'esame parlamentare, è stato introdotta la lettera *b-bis*, che abroga il citato articolo 7-bis;

- l'**articolo 16, comma 10** novella il quarto periodo dell'articolo 28-quater del D.P.R. n. 602 del 1973, in ordine alle procedure di recupero delle somme dovute dagli enti creditori in ragione della normativa in materia di compensazione di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione con somme iscritte a

ruolo; tale disposizione è stata oggetto di modifica da parte dell'articolo 13-*bis*, comma 2 del decreto-legge n. 52 del 2012;

- l'**articolo 19, comma 7** abrogai commi da 3-*bis* a 3-*octies* dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 82/2005 (codice dell'amministrazione digitale), che disciplinano l'obbligo di esercizio in forma associata di funzioni in materia di tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT) per i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti. Si tratta di disposizioni introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 5 del 2012;

- l'**articolo 23, comma 2** novella la legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, entrata in vigore il 24 luglio.

Incidenza su materie già oggetto di stratificazione normativa

Il provvedimento, secondo una modalità di produzione legislativa che, come già rilevato in altre occasioni dal Comitato per la legislazione, non appare pienamente coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, interviene su settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi molto recenti, di una profonda stratificazione normativa.

A titolo meramente esemplificativo, si richiama l'**articolo 23-ter**, che incide sulla normativa in materia di gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, caratterizzata da una notevole stratificazione di disposizioni succedutesi a partire dalla legge n. 579 del 1993, che ha introdotto la prima disciplina in materia di cessioni di immobili pubblici statali, alla quale sono succedute la legge n. 127 del 1997, che è intervenuta sulla cessione del patrimonio immobiliare degli enti locali, il decreto-legge n. 351 del 2001, che ha dettato disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, nonché il decreto-legge n. 112 del 2008, il decreto legislativo n. 85 del 2010 (federalismo demaniale) e, da ultimo, il decreto legge n. 98 del 2011. Disposizioni specifiche per gli immobili della Difesa sono inoltre contenute nel Codice dell'ordinamento militare.

Disposizioni generiche

Il provvedimento si contraddistingue per la genericità di molte delle disposizioni da esso recate, la quale si traduce nell'assenza di clausole di coordinamento con l'ordinamento vigente (sulle quali v. *infra*) e nella presenza di:

1. un numero elevato di norme prive di portata normativa, in quanto meramente descrittive;
2. rinvii generici alla normativa vigente (risultando così difficilmente individuabile la disciplina oggetto del rinvio);
3. clausole abrogative generiche;
4. deroghe generiche;
5. deroghe implicite;

1. *Disposizioni descrittive*. Il provvedimento contiene numerose disposizioni che appaiono meramente descrittive in quanto:

- *di principio*. A titolo esemplificativo: l'**articolo 6, comma 5** così dispone: "Le disposizioni di cui al presente articolo sono prioritariamente dirette a garantire la puntuale applicazione dei criteri di contabilità nazionale relativi alle modalità di registrazione degli investimenti fissi lordi, in base ai quali le spese di tale natura devono essere registrate nel momento in cui il bene capitale entra nella disponibilità dell'acquirente o, per i beni prodotti secondo contratti pluriennali, al momento della consegna dei vari stati di avanzamento dei lavori."; l'**articolo 8, comma 1** contiene all'alinea un'indicazione di finalità e, nelle lettere che seguono, enuclea le iniziative che gli enti pubblici non territoriali devono adottare al fine di ridurre la relativa spesa;

- *prive di qualsiasi portata innovativa dell'ordinamento*. A titolo esemplificativo: l'**articolo 4, comma 2** prevede che all'affidamento di servizi si proceda "nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale"; l'**articolo 4, comma 6** dispone che l'acquisizione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni avvenga "in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria"; l'**articolo 4, comma 8** "prevede" il "rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house*";

- *meramente ricognitive della normativa vigente*, che viene spesso richiamata ricorrendo ad espressioni quali "fermo restando", "salva" (a titolo esemplificativo si richiama l'**articolo 10, comma 7**, il quale mantiene fermo quanto previsto dall'articolo 14, comma 32 del decreto-legge n. 78 del 2010). Talune di tali disposizioni "fanno salva" la normativa vigente senza identificarla, ma indicandola genericamente. A

titolo esemplificativo: l'**articolo 2, comma 9** prevede che restino "ferme le vigenti disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni"; l'**articolo 3, comma 18** fa "salva la competenza, prevista da normativa speciale, di altri soggetti pubblici"; l'**articolo 6, comma 3** prevede resti fermo "quanto previsto da altre disposizioni legislative"; l'**articolo 8, comma 3**, "Ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni", dispone la riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato ad enti e organismi. Altre disposizioni mantengono "ferma" una disciplina senza precisare in quale fonte essa sia contenuta. A titolo esemplificativo: l'**articolo 2, comma 6** fa "salve le procedure concorsuali e di mobilità (...) e le procedure per il rinnovo degli incarichi"; l'**articolo 2, comma 11** mantiene "fermo (...)" per la durata del soprannumero il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo", l'**articolo 2, comma 13** mantiene: "fermo (...) il regime delle assunzioni previsto mediante reclutamento"; l'**articolo 2, comma 17** fa salva "la sola informazione ai sindacati"; l'**articolo 5, comma 1** così recita: "Ferma restando la diminuzione, sui ruoli emessi dall'1 gennaio 2013, di un punto della percentuale di aggio sulle somme riscosse dalle società agenti del servizio nazionale della riscossione"). Infine, l'**articolo 18, comma 7-bis** dispone che "Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione";

2. rinvii generici alla normativa vigente. Il provvedimento si rapporta alla normativa vigente procedendo in più occasioni mediante richiami effettuati in forma generica, *in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare la normativa oggetto del rinvio.* A titolo esemplificativo: l'**articolo 1, comma 3** rinvia alla "specifica normativa" in materia; l'**articolo 1, comma 19** rinvia alla "normativa vigente"; l'**articolo 2, comma 4** prevede che "Per il comparto scuola e AFAM continuano a trovare applicazione le specifiche discipline di settore";

il provvedimento contiene altresì rinvii normativi effettuati in forma imprecisa o errata, in relazione ai quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio (si vedano, tra i tanti, l'articolo 1, commi 10 e 11, che si riferisce al commissario straordinario di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 52 del 2012, in luogo del "Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi" istituito dall'articolo 2 dell'anzidetto decreto legge; l'articolo 2, comma 7, che rinvia al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2012, il quale non risulta essere stato adottato);

3. clausole abrogative generiche. Talune clausole abrogative appaiono formulate in modo inappropriato o generico: a titolo meramente esemplificativo, l'**articolo 12**, ai **commi 48 e 70**, indica espressamente talune disposizioni oggetto di abrogazione, utilizzando in via residuale la formula che estende l'abrogazione ad "eventuali disposizioni legislative e normative in contrasto con la presente disposizione"; l'**articolo 13, comma 40** dispone che: "Sono altresì abrogate tutte le disposizioni incompatibili con le norme di cui ai precedenti articoli".

In altri casi, il decreto-legge dispone la soppressione di enti e società senza contestualmente abrogarne le leggi istitutive: ad esempio, l'**articolo 12, comma 1** si limita a prevedere che "l'INRAN è soppresso a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto"; peraltro, il successivo comma 2, dopo aver trasferito ad altro ente "le competenze dell'INRAN acquisite nel settore delle sementi elette", ribadisce che "Sono sopresse le funzioni dell'INRAN già svolte dall'ex INCA" senza però abrogare l'articolo 11 del decreto legislativo n. 454 del 1999, istitutivo dell'ente in questione.

In termini più generali, l'**articolo 12** evidenzia difetti di coordinamento con la normativa vigente ulteriori rispetto a quelli prima analiticamente indicati: laddove interviene a riordinare e ad accorpate enti ed organismi esistenti non provvede al necessario coordinamento con la normativa istitutiva degli enti medesimi: a titolo meramente esemplificativo, si segnalano il **comma 17**, che dispone l'abrogazione delle "disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 1999 incompatibili" con la riforma disposta dal medesimo articolo in merito alle funzioni e agli organi dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) ed il **comma 34**, che assegna all'Istituto Luce Cinecittà le funzioni della Cineteca nazionale (contestualmente soppressa), senza intervenire sull'articolo 14 del decreto legge n. 98 del 2001 che la istituisce e la disciplina;

4. deroghe generiche. Il decreto in esame reca numerose disposizioni che agiscono in deroga a norme vigenti, talora indicando specificamente le disposizioni cui intendono derogare (v. *infra*), ma più spesso facendo generico riferimento alla legislazione vigente ovvero alla legislazione vigente in determinati settori. Deroghe formulate in termini generici ovvero molto ampi si rinvencono, a titolo meramente esemplificativo:

- all'**articolo 1, comma 12**, che consente il diritto di recesso da parte delle pubbliche amministrazioni "anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti";
- all'**articolo 3, comma 3**, che consente alle regioni e agli enti locali di recedere da contratti di locazione in essere "anche in deroga ai termini di preavviso stabiliti dal contratto";
- all'**articolo 17, comma 2** ("anche in deroga alla normativa vigente");

- all'**articolo 23-sexies, comma 1, lettera a)**, che dispone "anche in deroga alle norme di contabilità di Stato";

- all'**articolo 23-decies, comma 5**, che indica le numerose disposizioni che non si applicano all'assunzione di partecipazioni azionarie nel Monte dei Paschi di Siena da parte del Ministero dell'economia e delle finanze conseguente alla sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari;

5. deroghe implicite. Numerose disposizioni derogano implicitamente alla normativa vigente. A titolo esemplificativo, si segnala che l'**articolo 2**, ai **commi 10-bis e 10-ter**, deroga implicitamente all'articolo 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988, disponendo – rispettivamente – che:

- per le amministrazioni e gli enti pubblici "il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario";

- "Al fine di semplificare ed accelerare il riordino previsto dal comma 10, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e sino al 31 dicembre 2012, i regolamenti di organizzazione dei Ministeri sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze".

Si segnala, peraltro, che all'**articolo 12**, i **commi 10 e 54**, con specifico riferimento al Ministero delle politiche agricole ed al Ministero dello sviluppo, dispongono che le rispettive dotazioni organiche siano adeguate con l'ordinaria strumentazione, cioè con regolamenti "da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-bis della legge n. 400 del 1988". Il citato articolo 17, comma 4-bis della legge n. 400 del 1988 demanda infatti a regolamenti di delegificazione il compito, tra gli altri, di determinare l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri e le relative piante organiche.

Si segnala, infine, che il **comma 10-bis** deroga implicitamente anche all'articolo 2, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che attribuisce alle amministrazioni pubbliche il compito di determinare le dotazioni organiche complessive.

Modifiche non testuali, disposizioni avulse da un idoneo tessuto normativo e altri profili di coordinamento

Il provvedimento in esame ricorre generalmente alla tecnica della novellazione; in numerose circostanze, però, incide su di essa mediante modifiche non testuali, ovvero contiene disposizioni che fanno sistema con quelle oggetto di altri provvedimenti, all'interno dei quali dovrebbero essere opportunamente collocate al fine di disciplinare in modo ordinato le materie in questione; in altri casi, infine, si sovrappone alle previgenti normative, riproducendone e talvolta integrandone il contenuto, senza però disporre l'abrogazione delle suddette discipline o, comunque, nell'assenza di un adeguato coordinamento. Le anzidette modalità di produzione normativa, che – per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione – mal si conciliano con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente, si riscontrano in più disposizioni, tra le quali si segnalano, a titolo meramente esemplificativo:

- l'**articolo 1**, che, ai **commi da 1 a 18**, introduce un'articolata disciplina in materia di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, la quale fa sistema con la disciplina contenuta all'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, nonché con la normativa contenuta all'articolo 1, comma 455 della legge n. 296 del 2006, ai quali si sovrappone e di cui talvolta riproduce il contenuto (si vedano, a tale ultimo proposito, i commi 1 e 8, che in parte riproducono e in parte integrano in via non testuale le disposizioni contenute nel comma 3 dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999). Inoltre, senza novellare il citato articolo 26, l'**articolo 1** in oggetto interviene sia a disciplinare le conseguenze della stipula di contratti in violazione delle disposizioni vigenti in materia, sia sulla disciplina dei contratti già stipulati (introducendo nuove ipotesi di recesso *ex lege* intervenendo sulla durata delle convenzioni e sulle relative condizioni economiche);

- l'**articolo 1, commi 19 e 20**, che, laddove prevede che venga realizzato "un Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili", reca una disciplina che fa sistema con quella contenuta in precedenti atti normativi, tra i quali si segnala il regolamento di semplificazione del procedimento relativo all'alienazione di beni mobili di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 189 del 2001, dei quali riproduce parzialmente il contenuto;

- l'**articolo 2**, che, al fine di ridurre le dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, contiene una normativa che fa sistema con quella recata dal decreto legislativo n. 165 del 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", e, in particolare, con quella contenuta agli articoli 6 ("Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche"), 19 ("Incarichi di funzioni dirigenziali") e 33 ("Eccedenze di personale e mobilità collettiva") i quali formano in alcuni casi oggetto di modifiche non testuali (si vedano, al riguardo, i **commi da 11 a 16**, che integrano in via non testuale il citato articolo 33 in materia di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni) ed ai quali le disposizioni contenute all'**articolo 2** si sovrappongono. I **commi 1 e 6** si sovrappongono altresì al disposto

dell'articolo 1, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, che già era intervenuto in tema di riduzione di piante organiche delle pubbliche amministrazioni mediante una disciplina in parte analoga a quella contenuta nei commi in esame. In particolare, il **comma 6**, mediante una disposizione che riecheggia quella di cui all'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 138, interviene sulle conseguenze derivanti dalla mancata riduzione delle piante organiche da parte delle pubbliche amministrazioni;

- l'**articolo 3** che, al **comma 1**, ai **commi da 3 a 8** e al **comma 10**, reca una complessa disciplina in materia di contratti di locazione passiva stipulati dalle pubbliche amministrazioni, che non viene inserita in un appropriato contesto normativo e che si sovrappone a quella contenuta all'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 e all'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011;

- l'**articolo 4**, che introduce una articolata normativa in materia di razionalizzazione e trasformazione delle società pubbliche, in molti casi (ad esempio, al **comma 6**) formulata in modo generico, senza inserirla in un idoneo contesto normativo ed in assenza di clausole di coordinamento (abrogazioni/novelle) con la normativa vigente;

- l'**articolo 5** che, ai **commi da 1 a 9**, interviene in materia di riscossione dei tributi, di spese delle pubbliche amministrazioni per autovetture, di regime del personale addetto alla guida delle medesime, di buoni pasto attribuiti al personale delle pubbliche amministrazioni, in materia di ferie, riposi e permessi del personale e sulla disciplina degli incarichi di consulenza senza inserire le disposizioni in questione in un idoneo contesto normativo ed in assenza di clausole di coordinamento (abrogazioni/novelle) con la normativa vigente; il **comma 14** modifica in via non testuale l'articolo 6, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010;

- l'**articolo 6, commi 1 e 2**, che modifica in via non testuale le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 587, 588 e 589 della legge n. 296 del 2006 e che, al **comma 3** – laddove dispone che “il potere ispettivo attribuito dalla vigente normativa al Dipartimento della funzione pubblica ed al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nei confronti delle amministrazioni pubbliche è esteso alle società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta” – interviene in via non testuale sulla normativa che assegna poteri ispettivi ai dipartimenti suindicati, senza tuttavia indicarne gli estremi. I **commi da 3 a 17** introducono inoltre una articolata disciplina in materia di contabilità delle pubbliche amministrazioni, nonché di amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, senza inserirla in alcun contesto normativo, né coordinarla con l'ordinamento vigente;

- l'**articolo 7** che, intervenendo in materia di riduzione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri (**comma 1**), di riduzione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (**comma 12**) e di conseguente predisposizione degli interventi correttivi di finanza pubblica (**commi 14 e 15**) e in materia di informatizzazione di iscrizioni alle istituzioni scolastiche, di pagelle e registri (**commi da 28 a 32**), reca disposizioni avulse da un idoneo contesto normativo e che, in relazione a quelle contenute ai **commi 14 e 15**, fanno sistema con i contenuti della legge n. 196 del 2009, recante Legge di contabilità e finanza pubblica;

- l'**articolo 12, comma 23**, il quale dispone in ordine ai compensi della Commissione scientifica CITES senza novellare l'articolo 12-bis, comma 2, del decreto-legge n. 2/1993.;

- l'**articolo 15, comma 11** prevede che la disciplina in materia di spesa farmaceutica introdotta dai commi precedenti sostituisca integralmente quella di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 17 del decreto-legge n. 98/2011, senza procedere ad una modifica testuale di quest'ultimo;

- l'**articolo 23, comma 12-octies**, introdotto al Senato, differisce in maniera non testuale al 31 dicembre 2012 il termine del 30 giugno 2012 riguardante la sospensione, nell'isola di Lampedusa, dei termini relativi agli adempimenti ed ai versamenti dei tributi, nonché dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, peraltro utilizzando il verbo “perdura”, in presenza di una cesura temporale tra la scadenza del termine (30 giugno) e la data di entrata in vigore della legge di conversione.

In aggiunta alle fattispecie analiticamente indicate, difetti di coordinamento con l'ordinamento in ragione della mancata novellazione della normativa preesistente, ovvero dell'introduzione di discipline “decontestualizzate”, si rinvencono, a titolo meramente esemplificativo, all'**articolo 1, comma 26-ter**; all'**articolo 3, comma 11-bis**, all'**articolo 5, commi da 11 a 11-sexies**, all'**articolo 6, commi 15-bis, 21-bis e 26-bis**, nonché all'**articolo 7, commi 22 e 38**.

Modifiche non testuali a codici e testi unici

In diversi casi il mancato coordinamento si verifica in relazione a codici o testi unici, dei quali vengono così compromessi i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un codice riferito ad un determinato settore disciplinare; in proposito, si segnalano:

- l'**articolo 2, comma 3**, e l'**articolo 7, comma 6**, che intervengono sull'ambito applicativo del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, senza novellarlo;
- l'**articolo 2, commi 5-bis e 5-ter**, che, nel fissare tetti massimi ai trattamenti economici percepibili dai dipendenti di società non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni nonché ai compensi stabiliti dai consigli di amministrazione di tali società, reca una normativa che fa sistema con quella contenuta all'articolo 2389 del codice civile e con quella contenuta nel decreto legislativo n. 165 del 2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- l'**articolo 3, comma 16**, che estende in via non testuale l'ambito d'applicazione dell'articolo 17, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, recante testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, alle concessioni di beni immobili appartenenti al demanio dello Stato;
- l'**articolo 4, comma 8**, che interviene in materia di affidamenti diretti di contratti di servizi e forniture senza inserire la disciplina in questione in un adeguato contesto normativo, rappresentato dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006;
- l'**articolo 4, comma 14**, che interviene sulla disciplina delle clausole arbitrarie apposte nei contratti pubblici, senza inserire la suddetta normativa in alcun contesto normativo, rappresentato dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006;
- l'**articolo 12, commi 74 e 75**, che integra in via non testuale il disposto degli articoli 2545-*terdecies*, 2545-*sexiesdecies* e 2545-*septiesdecies* del codice civile in materia di commissari liquidatori delle società cooperative sciolte o poste in liquidazione coatta amministrativa;
- l'**articolo 17**, che interviene, tra l'altro, su funzioni e organi di governo delle province, senza tuttavia inserire la suddetta disciplina nell'ambito del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e in assenza di alcun coordinamento normativo;
- l'**articolo 18**, che, in materia di città metropolitane, introduce un'articolata disciplina che fa sistema con quella contenuta nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nell'ambito del quale dovrebbe essere opportunamente collocata; peraltro, il **comma 1** si limita a disporre l'abrogazione dei soli articoli 22 e 23 del citato testo unico, senza introdurre gli opportuni coordinamenti con gli articoli da 24 a 26 e 82 del medesimo; il **comma 11** recita: "Si applicano, *in quanto compatibili*, le disposizioni di cui al citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni (...)".

Ulteriori questioni di coordinamento

L'**articolo 12, comma 78, lettera b)** novella l'articolo 11, comma 6 del decreto-legge n. 216 del 2011, il quale a sua volta novella il decreto-legge n. 98 del 2011, *cui dovrebbe essere riferita la modifica*. Si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dispone che se un atto ha subito modifiche, eventuali «novelle» sono riferite all'atto modificato e non agli atti modificanti.

L'**articolo 14, comma 13** stabilisce che il personale docente dichiarato permanentemente inidoneo alla propria funzione per motivi di salute, ma idoneo ad altri compiti, transita nei ruoli del personale ATA con la qualifica di assistente amministrativo o tecnico, con decreto del direttore generale del competente Ufficio scolastico regionale (USR), da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge. *Andrebbe valutata l'opportunità di verificare come la disposizione in esame si coordini con la disciplina a regime recata dai commi 12-15 dell'articolo 19 del decreto-legge n. 98 del 2011.*

L'**articolo 23, comma 4** incrementa – per l'anno 2013 – la dotazione del Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio di cui alla legge n. 147 del 1992. Si segnala in proposito che le risorse del citato Fondo, a decorrere dal 2012, confluiscono nel nuovo Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio istituito con l'articolo 18 del decreto legislativo n. 68/2012.

Deroghe puntuali

Oltre alle deroghe già segnalate nel paragrafo relativo alla genericità del testo, il provvedimento reca numerose deroghe che indicano puntualmente le disposizioni cui si intende derogare (per esempio: **articolo 1, comma 13; articolo 7, comma 40; articolo 15, comma 15; articolo 19, comma 2, capoverso 1**. Si segnala, tra le altre, l'**articolo 15, comma 13, letterac)**, che deroga ad una disposizione del codice civile.

Norme di interpretazione autentica

Numerose disposizioni sono formulate in termini di interpretazione autentica. Si segnalano le seguenti: **articolo 3, comma 18; articolo 4, comma 13**, che, facendo riferimento al medesimo articolo, recita: “Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali”; **articolo 6, comma 1**, che definisce in via generale cosa debba intendersi per “controllo”; **articolo 7, comma 42-ter** (introdotto da una finalità); **articolo 14, comma 22; articolo 15, comma 25; articolo 16, comma 11**.

Con riferimento a tali disposizioni, 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».

Richiami normativi

Sono presenti nel testo taluni richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa, in relazione ai quali *andrebbe valutata l'opportunità*, ove possibile, di specificare o indicare correttamente la normativa oggetto del rinvio. Si segnalano, a mero titolo esemplificativo:

- l'**articolo 7, comma 34**, il quale dispone che “Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 9, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1”;
- l'**articolo 12, comma 82**, che non indica il comma dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 284/2005 contenente le lettere oggetto di modifica (si tratta del comma 2);
- l'**articolo 18, comma 11**, il quale stabilisce che “Si applicano, *in quanto compatibili*, le disposizioni relative ai comuni di cui al testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) ed all'articolo 4 della legge n. 131 del 2003. disposizioni di analogo tenore sono presenti anche nell'**articolo 15, comma 25** e nell'**articolo 19, comma 3, capoverso Art. 32.4**.”

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Previsione di adempimenti e misure di non immediata applicazione

Il provvedimento, nell'ottica della riduzione di spesa, contiene numerose norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore, in quanto:

◆ hanno carattere ordinamentale o prevedono l'avvio di una fase sperimentale o transitoria. A titolo esemplificativo si segnalano, all'**articolo 6**: il **comma 10**, che introduce una disciplina sperimentale per il triennio 2013-2015, “*nelle more del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato*”; il **comma 16**, il quale reca una disciplina sperimentale, valida per gli esercizi 2013, 2014 e 2015, in relazione alle autorizzazioni di spesa pluriennale;

◆ demandano la loro attuazione a numerosi adempimenti, talora da espletare attraverso procedure particolarmente complesse (v. infra);

◆ contengono un termine iniziale di efficacia distanziato nel tempo. In particolare, troveranno applicazione:

• a decorrere dall'anno 2013: le disposizioni contenute negli articoli: **1**, comma 26; **4**, comma 10; **5**, comma 2; **6**, commi 7 e 20; **7**, commi 1, 9, 11 e 12; **8**, comma 3; **14**, commi 5-*bis* e 15; **15**, commi 3, 4, 7, 14, 20 e 23; **16**, commi 2, 6 e 7; **20**, commi 1 e 4; **21**, comma 1, lettera *b*), n. 3);

• a decorrere dal 1° gennaio 2013: le disposizioni contenute negli articoli: **2**, comma 11, lettera *c*); **4**, commi 6 e 11; **5**, commi 1 e 14; **6**, comma 6; **7**, comma 39; **12**, comma 84; **15**, comma 13, lettera *b*); **19**, comma 1, lettera *a*), capoverso 31-*ter*, lettera *a*); **23**, comma 7;

• entro il 28 febbraio 2013: le disposizioni contenute nell'**articolo 15**, comma 13, lettera *c*);

• entro il 30 giugno 2013: le disposizioni contenute negli articoli: **2**, comma 12; **4**, comma 1, lettera *b*);

• entro il 31 dicembre 2013: le disposizioni contenute negli articoli: **4**, comma 1, lettera *a*); **18**, comma 1; **19**, comma 2, capoverso 5;

• a decorrere dal 1° gennaio 2014: le disposizioni contenute negli articoli: **4**, comma 8; **12**, comma 24; **15**, comma 13, lettera *f*); **19**, comma 1, lettera *a*) capoverso 31-*ter*, lettera *b*);

• a decorrere dal 1° gennaio 2015: l'**articolo 3**, comma 4;

- a decorrere dall'anno 2016: le disposizioni contenute all'**articolo 14**, commi 2, 4 e 5.

Per le suddette disposizioni, 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 valutata – per costante giurisprudenza del Comitato per la legislazione – anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti.

Adempimenti

Come già accennato, il provvedimento demanda la sua attuazione a numerosi provvedimenti, non sempre riconducibili al sistema delle fonti del diritto ovvero definiti nelle loro modalità e nei soggetti responsabili. In qualche caso, si prevedono procedure particolarmente complesse, alla luce delle quali va valutata, come già accennato, la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto.

Rinvio ad altri atti legislativi

L'**articolo 17, comma 4** dispone che "Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con *atto legislativo di iniziativa governativa* le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane". Riguardo alla locuzione "atto legislativo di iniziativa governativa" – che risulta inedita nell'ordinamento – sembrerebbe doversi escludere che essa costituisca un implicito riferimento all'adozione di un decreto-legge, dal momento che si prefigurerebbero – sin d'ora e in via legislativa – requisiti di necessità e urgenza privi del requisito della straordinarietà. Essa dovrebbe quindi sottintendere un richiamo ad un disegno di legge del Governo; in tal caso, il termine di 60 giorni dovrebbe riferirsi all'esercizio dell'iniziativa da parte del Governo e non anche alla conclusione dell'esame parlamentare ed alla definitiva approvazione, nel rispetto degli *interna corporis* parlamentari.

L'**articolo 21, comma 2** demanda alla legge di stabilità per il 2013 l'indicazione delle misure volte ad evitare l'aumento, dal 1°luglio 2013, delle aliquote IVA.

Autorizzazioni alla delegificazione

Il provvedimento contiene talune autorizzazioni alla delegificazione, in genere discostandosi dal modello delineato dall'articolo 17, comma 2 della legge n. 400/1988, per quanto concerne l'indicazione sia delle norme generali regolatrici della materia sia delle disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti. In particolare:

♦ **l'articolo 2, comma 3, quarto periodo**, introdotto dal Senato, prevede l'adozione di un regolamento di delegificazione, senza indicare né le norme generali regolatrici della materia, né le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento.

♦ **all'articolo 10, comma 2**, in ordine alla riorganizzazione dello Stato sul territorio, talune delle norme generali regolatrici della materia sembrano piuttosto coincidere con la finalità della delegificazione (a titolo esemplificativo, la **lettera a**) si riferisce al "contenimento della spesa pubblica"). Il comma 3 del medesimo articolo deroga implicitamente all'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, innalzando da trenta a quarantacinque giorni il termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari: non vengono indicate le disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento;

♦ **all'articolo 11, il comma 1** fa riferimento a "criteri" in luogo di "norme generali regolatrici della materia"; il **comma 2**, nel prevedere una ulteriore autorizzazione alla delegificazione, richiama *per relationem* i criteri di cui al **comma 1**. Entrambi i commi non indicano disposizioni da abrogare con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento.

L'**articolo 12, comma 19** modifica in maniera non testuale l'autorizzazione alla delegificazione di cui all'articolo 2, comma 634 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), finalizzata all'adozione di regolamenti di delegificazione per il riordino di enti ed organismi pubblici statali. L'effetto della modifica consiste nel centralizzare il potere di proposta di tali regolamenti nel Presidente del Consiglio dei ministri, mantenendo fermo il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, e prevedendo che i Ministri vigilanti, alle cui competenze sono riconducibili i settori oggetto di riordino, intervengano nel procedimento in sede consultiva. Tale sede viene esclusa per le organizzazioni sindacali.

La disposizione in esame stabilisce altresì che tali regolamenti sono adottati "anche sulla base delle proposte del commissario straordinario di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 52 del 2012", cioè del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti e servizi: non sembra che si

possa prevedere così un formale potere di proposta del Commissario bensì un'attività istruttoria rilevante ai fini della proposta del Presidente del Consiglio. Diversa interpretazione non sarebbe consentita dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988.

A proposito di tutte le disposizioni richiamate, si segnala che la recente 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'art. 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".

Delegificazione spuria

L'**articolo 2, comma 3, primo periodo** dispone che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il totale generale degli organici delle forze armate è ridotto in misura non inferiore al 10 per cento. Con il predetto decreto è rideterminata la ripartizione dei volumi organici di cui all'articolo 799 del decreto legislativo n. 66 del 2010".

L'**articolo 4, comma 3-sexies** demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di prorogare i termini previsti dal comma 1 del medesimo articolo.

L'**articolo 23-undecies** demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di procedere ad una "riduzione lineare delle dotazioni finanziarie" e alla "riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa", consentendo di intervenire con tale strumento su decisioni di spesa assunte con atti legislativi.

Si attribuisce così a decreti del Presidente del Consiglio la possibilità di incidere su disposizioni disciplinate da fonti primarie del diritto, affidando 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.

Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri

Numerose disposizioni demandano la loro attuazione a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. A titolo esemplificativo: **articolo 2**, commi 3,5, 10-ter (che prevede l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri competenti in luogo dei regolamenti di organizzazione da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988) e 11, lettera d); **articolo 4**, comma 3; **articolo 5**, comma 11; **articolo 6**, comma 9; **articolo 7**, comma 4; **articolo 14**, comma 8; **articolo 16**, comma 8; **articolo 16-bis**, comma 1; **articolo 17**, commi 2, 7 e 8; **articolo 23**, comma 8; **articolo 23-bis**, comma 4; **articolo 23-ter, comma 1, lettera g)**, **capoversi 8-ter e 8-quater**; **articolo 23-quater**, comma 9, sesto e ottavo periodo; **articolo 23-undecies**, comma 1.

In relazione a tutte le disposizioni citate, che affidano compiti attuativi a fonti atipiche del diritto, il Comitato per la legislazione ha più volte segnalato, nei propri pareri, che il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri non appare conforme alle esigenze di un coerente 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 del diritto 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).

Decreti di natura non regolamentare

Talune disposizioni demandano la loro attuazione a decreti di natura non regolamentare: A titolo esemplificativo si segnalano le seguenti: **articolo 1**, commi 11 e 20; **articolo 12**, commi 3, 9, 30, 35, 42, 44, 50, 77; **articolo 20**, comma 3; **articolo 23-quater**, commi 3 e 9; **articolo 23-duodecies**, comma 1.

A proposito di tutti i decreti menzionati, si rammenta che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare (articolo 3 del decreto-legge n. 279 del 2004), lo qualificava come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica". Più recentemente, il Consiglio di Stato in adunanza plenaria, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale in data 6 febbraio 2006, ha osservato che: «deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio,

escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti “atipici”, di natura non regolamentare».

Adempimenti indefiniti

L'**articolo 13, comma 38** prevede l'adozione di un regolamento ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, senza specificare in base a quale comma del medesimo articolo e quindi se si tratti di un regolamento governativo (di attuazione o esecuzione ai sensi del comma 1 o di delegificazione ai sensi del comma 2), nella forma di decreto del presidente della Repubblica, o di regolamento ministeriale (ai sensi del comma 3).

L'**articolo 23-ter, comma 1, lettera g), capoverso 8-quater** prevede l'adozione di un “decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, *su indicazione dell'Agenzia del Demanio*”.

L' **articolo 23-duodecies**:

- al **comma 2** dispone che “Il Ministero dell'economia e delle finanze *riesamina* le misure previste dal presente decreto secondo quanto previsto dalle Comunicazioni della Commissione europea”:

- al **comma 3** autorizza “emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine, le cui caratteristiche sono stabilite con decreti di emissione che destinano *tutto o parte* del netto ricavo a tale finalità”, senza specificare il soggetto competente ad emanare tali decreti e lasciando indeterminata la destinazione dei proventi dei titoli di Stato.

Procedure di attuazione complesse

Talune disposizioni prevedono, per la loro attuazione, procedure particolarmente complesse, da espletare in termini relativamente brevi. A titolo esemplificativo si segnalano:

l'**articolo 17**, che ai **commi 3 e 4** delinea una complessa procedura, che coinvolge i Consigli delle autonomie locali, le Regioni, il Governo, il Parlamento e, in via eventuale, i comuni (dell'eventualità delle iniziative dei comuni – come già segnalato – andrebbe valutata la coerenza con l'articolo 133, primo comma, della Costituzione) e la Conferenza unificata;

l'**articolo 15**, che al **comma 2** (decreto ministeriale, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, sulla base di un accordo tra le associazioni di categoria e l'Agenzia italiana del farmaco) ed al **comma 13, lettera c)** (regolamento ministeriale previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e provvedimenti regionali) prevede complesse procedure in materia di remunerazione della filiera distributiva dei farmaci e di riduzione dei posti letto ospedalieri.

Regole e deroghe

Il provvedimento in esame si caratterizza per una particolare configurazione (già presente in altri atti di recente emanazione), consistente nel far seguire a numerose previsioni di carattere generale disposizioni che hanno carattere derogatorio ovvero condizionante rispetto a tali previsioni. A titolo esemplificativo:

- all'**articolo 2**, in materia di riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, il **comma 1** definisce l'ambito di applicazione della norma, mentre i **commi 5 e 7** prevedono delle eccezioni;

- all'**articolo 3**, in materia di razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive, i **commi da 1 a 6** contengono la disciplina di carattere generale e i **commi 7 e 8** dispongono eccezioni alla loro applicazione;

- all'**articolo 4**, in materia di “riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche, il **comma 1** fa riferimento alle “società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni”; il **comma 3** individua una serie di eccezioni a tale ambito applicativo;

- al medesimo **articolo 4**, i commi 6 e 8 recano una disciplina di carattere generale che, ai sensi del comma 6-*bis*, non si applica “all'associazione di cui al decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6”, cioè al Formez, del quale si modifica peraltro in maniera non testuale la composizione degli organi;

- sempre all'**articolo 4**, i **commi 7 e 8** dettano una disciplina di carattere generale, cui il **comma 8-bis** sottrae le procedure previste dall'articolo 5 della legge n. 381 del 1991;

- l'**articolo 12, comma 20** interviene sul riordino degli organismi collegiali istituiti presso pubbliche amministrazioni, in ordine al quale era stato avviato nel 2006 un procedimento di riordino, in parte non concluso per effetto di disposizioni successivamente emanate che avevano richiesto un intervento del Presidente del Consiglio con direttiva emanata in via interpretativa. *Lo scopo della disposizione di cui al primo periodo di tale comma di fissare una soluzione normativa generale e definitiva alla questione, appare attenuato dalla previsione di eccezioni previste dal secondo periodo, introdotto nel corso dell'esame presso il Senato.*

Formulazione del testo

L'**articolo 5, comma 11-quinquies** contiene una espressione di dubbia comprensione, là dove dispone che "Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al dieci per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione", è attribuito un trattamento retributivo accessorio.

Presenza di preamboli e indicazione di finalità

Il disegno di legge si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti - consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, che appare privo di portata normativa. A titolo esemplificativo si segnalano i seguenti articoli: **1**, comma 19; **3**, comma 1; **6**, comma 13; **8**, comma 1; **11**, comma 1; **15**, commi 1 e 13; **23-bis**, comma 1.

Sigle

Numerose disposizioni contengono sigle che non vengono seguite dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci si intende riferire, in difformità rispetto a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi che, al paragrafo 14, lettera b), raccomanda di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso. A titolo meramente esemplificativo, si segnala che: l'**articolo 2, comma 4** utilizza l'acronimo "AFAM"; l'**articolo 6, comma 14** si riferisce al "sistema informativo SICOGE"; l'**articolo 7, comma 42-bis** si riferisce ai consorzi interuniversitari "Cineca, Cilea e Caspur"; l'**articolo 12** utilizza numerosi acronimi quali "INRAN" (**comma 1**), "CRA" (**comma 2**); "FEAGA" "FEASR" (**comma 7**); l'**articolo 15**, al **comma 3** utilizza l'acronimo "AIFA" e al **comma 25-bis** si riferisce all'AGENAS; l'**articolo 23, comma 12-terdecies** si riferisce al progetto UIRNet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed alla omonima società.

Termini stranieri

Diverse disposizioni utilizzano termini inglesi in difformità da quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, che, al paragrafo 4, lettera m), recita: "È evitato l'uso di termini stranieri, salvo che siano entrati nell'uso della lingua italiana e non abbiano sinonimi in tale lingua di uso corrente". A titolo esemplificativo si segnalano le seguenti disposizioni: l'**articolo 1**, ai commi 17 e 18, si riferisce all'"e-procurement"; l'**articolo 15, comma 6, lettera c)**, si riferisce al "payment by results", al "risk sarin" ed al "cost sharing"; l'**articolo 15, comma 13, lettera e)** contiene riferimenti al "global service" e al "facility management".

Coordinamento interno del testo

All'**articolo 2, comma 3**, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire i rapporti tra il decreto del presidente del Consiglio dei ministri previsto al primo periodo ed il regolamento di delegificazione previsto dal quarto periodo, introdotto dal Senato, che sembrano in parte sovrapporsi in materia di riduzione degli organici e di ripartizione dei volumi organici delle forze armate.

All'**articolo 23-duodecies**, il **comma 1** demanda ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di stabilire "le disposizioni di attuazione del presente decreto-legge": si tratta in realtà delle disposizioni di attuazione del **titolo V-bis**, che assorbe i contenuti del decreto-legge n. 87 del 2012.

Struttura del testo

Il testo presenta un struttura particolarmente complessa, in quanto, nella versione originaria, è organizzato in 5 titoli e contiene tre allegati, per un totale di 86 pagine della "Gazzetta Ufficiale".

Il testo originario si compone di 25 articoli, corrispondenti a 424 commi; il testo trasmesso dal Senato si compone di 39 articoli.

Molte delle disposizioni contengono novelle e sono caratterizzate da una struttura particolarmente complessa. A titolo esemplificativo, l'**articolo 12**, concernente la soppressione di enti e società, occupa, nel testo originario, 11 pagine e mezza della "Gazzetta Ufficiale" e si articola in 88 commi.

All'**articolo 13**, i **commi 15 e 25** recano capoversi non contrassegnati da numeri o da lettere, in difformità rispetto alle prescrizioni della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi riguardanti la struttura dei commi (in particolare, paragrafo 7, lettera e): "Ogni comma può suddividersi in periodi, cioè in frasi sintatticamente complete che terminano con il punto, senza andare a capo. Si va a capo soltanto alla fine del comma. Le uniche eccezioni ammissibili sono: la suddivisione del comma in lettere anziché in periodi".

**SERVIZIO STUDI - OSSERVATORIO SULLA
LEGISLAZIONE**

☎ 066760-9265 – ✉ st_legislazione@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: C/169.doc