

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. C. 1637 Governo, approvato dal Senato. (Parere alle Commissioni riunite XI e XII) (<i>Esame e conclusione – Parere con osservazioni e raccomandazione</i>)	3
ALLEGATO (<i>Parere approvato</i>)	7
COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE:	
Sull'utilizzo della app geoCamera	6

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

Giovedì 7 marzo 2019. — Presidenza della presidente Fabiana DADONE. — Interviene la relatrice per la XI Commissione Elena Murelli.

La seduta comincia alle 9.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

C. 1637 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite XI e XII).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Devis DORI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i contenuti del provvedimento, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 1637 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 29 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 42 articoli complessivi; in termini di commi si è passati dai 167 commi iniziali a 214 commi complessivi; il provvedimento, nel testo originario, appare caratterizzato dalla *ratio* unitaria di intervenire contro situazioni di sofferenza sociale, introducendo, da un lato, una nuova misura di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza e, dall'altro lato, ulteriori modalità di pensionamento anticipato; con riferimento alla coerenza con questo perimetro di intervento suscitano perplessità alcune misure introdotte al Senato: i commi 8-*bis* e 8-*ter* dell'articolo 6 in materia di requisiti per l'esercizio dell'assistenza fiscale da parte dei centri per l'assistenza fiscale (CAF), l'articolo 7-*bis* in materia di sanzioni per l'infedele asseverazione della dichiarazione precompilata dei redditi effettuata mediante CAF o professionista;

l'articolo 18-*bis* in materia di sospensione della prestazione previdenziale a taluni soggetti condannati e a soggetti evasi o latitanti; l'articolo 25-*bis* in materia di disciplina contrattuale per i giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 17 gennaio 2019, è stato pubblicato in "Gazzetta Ufficiale" a distanza di 11 giorni, il 28 gennaio 2019; in questa Legislatura un analogo intervallo di tempo tra emanazione e pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, pari o superiore a 10 giorni, si è già verificato per i decreti-legge n. 86 (cd. "DL ministeri", 10 giorni), n. 87 (cd. "DL dignità", 11 giorni), n.109 (cd. "DL Genova", 15 giorni) e n. 113 (cd. "DL sicurezza e immigrazione", 10 giorni) del 2018; al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 17 dei 167 commi originari, e 23 dei 214 complessivi, rinviano, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe approfondita la chiarezza della formulazione di alcune disposizioni; in particolare, andrebbe approfondito il coordinamento tra l'incentivo riconosciuto al comma 9 dell'articolo 3 in caso di avvio di un'attività di impresa o di lavoro autonomo e il beneficio addizionale di cui al comma 4 dell'articolo 8 per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale; al comma 6 dell'articolo 4 andrebbe specificato se la dichiarazione di disponibilità al lavoro possa essere resa

anche presso i servizi comunali e non solo presso i centri per l'impiego; al comma 1 dell'articolo 8 andrebbe chiarito se il patto di formazione potrà essere sottoscritto, oltre che presso i centri per l'impiego, anche presso gli altri soggetti accreditati, pure coinvolti, ai sensi del provvedimento, nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; il capoverso 1-*bis* del comma 1 dell'articolo 26-*ter* in materia di acconti sull'erogazione del trattamento di integrazione salariale richiama l'applicazione della norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 108 del 2002, che tuttavia risulta abrogata;

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

alcune disposizioni del provvedimento appaiono suscettibili di approfondimento con riferimento all'utilizzo delle diverse fonti; si richiamano in particolare il comma 6 dell'articolo 5 il quale consente ad un decreto ministeriale di prevedere diversi limiti di prelievo a valere sulla Carta Rdc rispetto a quelli stabiliti dal medesimo comma 6, attuando così una sorta di "delegificazione spuria" della materia; il comma 15-*ter* dell'articolo 7 consente a un decreto del Ministro del lavoro di integrare l'elenco delle banche dati a cui l'Ispettorato nazionale del lavoro, con finalità di controllo, avrà accesso, elenco recato da un allegato al decreto-legge e quindi di rango legislativo (anche in questo caso sembra prefigurarsi un'impropria "delegificazione spuria"); il comma 7 dell'articolo 23 rinvia per la disciplina attuativa dell'anticipo del trattamento di fine servizio (TFS) a un DPCM emanato di concerto con vari ministri e sentiti l'INPS il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mutuando così per un DPCM, che rimane, allo stato, un atto atipico nell'ordinamento, procedure caratteristiche degli atti regolamentari;

il comma 8-*bis* dell'articolo 6 e il successivo comma 2 dell'articolo 26-*quin-*

quies, prevedono una modifica testuale di fonti regolamentari (rispettivamente, gli articoli 7 e 10 del regolamento in materia di norme di assistenza fiscale di cui al decreto del Ministro delle finanze n. 164 del 1999 e l'articolo 10 del regolamento di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 157 del 2013); l'intervento con fonte legislativa si rende necessario perché sono in particolare oggetto di modifica commi già modificati con interventi legislativi; ciò conferma però la necessità di prestare una maggiore attenzione alla prescrizione contenuta nel paragrafo 3, lettera e) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che impone di evitare di ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge in modo da non creare – come invece verificatosi nei casi in esame – situazioni di confusione per quanto concerne il grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi (vale a dire un'incertezza in ordine al fatto che questi interventi debbano essere di rango legislativo o regolamentare);

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risultava corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione degli articoli 3, comma 9; 4, comma 6; 8, commi 1 e 4, e 26-ter;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'utilizzo delle diverse fonti normative con riferimento agli articoli 5, comma 6; 7, comma 15-ter e 23, comma 7.

Il Comitato formula altresì la seguente raccomandazione:

abbia cura il Legislatore di attenersi alla prescrizione contenuta nel paragrafo 3, lettera e) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che impone di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi. ».

Stefano CECCANTI ritiene che la proposta di parere andrebbe integrata con un riferimento a quanto previsto dall'articolo 2. Tale articolo prevede infatti che con regolamento di esecuzione possano essere integrati, in caso di eccedenza delle risorse disponibili, i casi di accesso al reddito di cittadinanza. A suo giudizio andrebbe in tale ipotesi specificato che l'integrazione avrà valore retroattivo per evitare discriminazioni suscettibili di determinare contenziosi.

Elena MURELLI, *relatrice per la XI Commissione*, giudica meritevole di approfondimento la questione sollevata dal collega Ceccanti.

Devis DORI, *relatore*, riformula quindi la proposta di parere nel senso di inserire, nelle premesse, un riferimento all'esigenza di chiarire, all'articolo 2, se l'eventuale integrazione dei casi di accesso al reddito di cittadinanza abbia valore retroattivo, al fine di evitare contenziosi; conseguentemente anche alla prima osservazione, con la quale si invitano le Commissioni di

merito ad approfondire la formulazione di alcune disposizioni, viene inserito un riferimento all'articolo 2.

Il Comitato approva la proposta di parere, come da ultimo riformulata dal relatore (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 9.15.

COMUNICAZIONI DELLA PRESIDENTE

Giovedì 7 marzo 2019. — Presidenza della presidente Fabiana DADONE.

La seduta comincia alle 9.15.

Sull'utilizzo della app geoCamera.

Fabiana DADONE, *presidente*, sottopone ai colleghi alcune valutazioni intorno all'utilizzo che anche il Comitato potrebbe fare dei numerosi servizi informatici messi a disposizione dei deputati attraverso il Portale Intranet dedicato per supportare lo svolgimento del lavoro parlamentare. I principali servizi sono disponibili anche per dispositivi tablet e smartphone attraverso apposite app. Si tratta in particolare delle seguenti: geoCamera, per la consultazione dei documenti di seduta dell'Assemblea e delle Commissioni e per la presentazione degli atti di iniziativa parlamentare; geoDoc, per la distribuzione della documentazione inerente all'attività parlamentare realizzata dai Servizi di do-

cumentazione della Camera; CDNews, per la fruizione dei servizi stampa (agenzie di stampa; rassegne stampa e archivio stampa).

La app geoCamera è costituita di « moduli » dedicati alle principali funzioni parlamentari: geoComm, che rende disponibili i documenti di seduta delle Commissioni di cui ciascun deputato fa parte (ivi compresi i documenti riservati); geoAula, che risponde alle medesime funzioni, con riferimento ai lavori dell'Aula; geoSind, che consente di presentare gli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo, compilandoli direttamente sull'app; geoPDL, per la presentazione delle proposte di legge; geoEme, per la presentazione degli emendamenti alle proposte di legge (di prossima attivazione).

In particolare, quindi il Comitato potrebbe utilizzare il modulo geoComm. Attraverso geoComm potrebbero essere messi a disposizione dei componenti del Comitato prima delle sedute, con evidenti effetti di economia procedurale dei lavori: i testi delle proposte di legge, e degli schemi di atti normativi trasmessi per il parere; i dossier prodotti dai servizi di documentazione e le proposte di parere elaborate dai relatori, nonché le memorie presentate nel corso delle audizioni.

Propone quindi che dalla prossima seduta del Comitato i materiali utili vengano « caricati » su GeoComm.

Il Comitato consente.

La seduta termina alle 9.20.

ALLEGATO

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (C. 1637 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

Il Comitato per la legislazione,
esaminato il disegno di legge n. 1637 e rilevato che:

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:

il decreto-legge, originariamente composto da 29 articoli, risulta incrementato, a seguito dell'esame al Senato, a 42 articoli complessivi; in termini di commi si è passati dai 167 commi iniziali a 214 commi complessivi; il provvedimento, nel testo originario, appare caratterizzato dalla *ratio* unitaria di intervenire contro situazioni di sofferenza sociale, introducendo, da un lato, una nuova misura di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza e, dall'altro lato, ulteriori modalità di pensionamento anticipato; con riferimento alla coerenza con questo perimetro di intervento suscitano perplessità alcune misure introdotte al Senato: i commi 8-*bis* e 8-*ter* dell'articolo 6 in materia di requisiti per l'esercizio dell'assistenza fiscale da parte dei centri per l'assistenza fiscale (CAF), l'articolo 7-*bis* in materia di sanzioni per l'infedele asseverazione della dichiarazione precompilata dei redditi effettuata mediante CAF o professionista; l'articolo 18-*bis* in materia di sospensione della prestazione previdenziale a taluni soggetti condannati e a soggetti evasi o latitanti; l'articolo 25-*bis* in materia di disciplina contrattuale per i giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

il provvedimento, deliberato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 17 gennaio 2019, è stato pubblicato in « *Gazzetta Ufficiale* » a distanza di 11 giorni, il 28 gennaio 2019; in questa Legislatura un analogo intervallo di tempo tra emanazione e pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, pari o superiore a 10 giorni, si è già verificato per i decreti-legge n. 86 (cd. « DL ministeri », 10 giorni), n. 87 (cd. « DL dignità », 11 giorni), n.109 (cd. « DL Genova », 15 giorni) e n. 113 (cd. « DL sicurezza e immigrazione », 10 giorni) del 2018; al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di questa prassi in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988;

sempre con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicabilità delle norme contenute nei decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che 17 dei 167 commi originari, e 23 dei 214 complessivi, rinviando, per l'attuazione delle disposizioni, a provvedimenti successivi;

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

andrebbe approfondita la chiarezza della formulazione di alcune disposizioni; in particolare, andrebbe chiarito se l'eventuale integrazione dei casi di accesso al reddito di cittadinanza, di cui all'articolo 2, abbia valore retroattivo, al fine di evitare contenziosi; andrebbe approfondito

il coordinamento tra l'incentivo riconosciuto al comma 9 dell'articolo 3 in caso di avvio di un'attività di impresa o di lavoro autonomo e il beneficio addizionale di cui al comma 4 dell'articolo 8 per l'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale; al comma 6 dell'articolo 4 andrebbe specificato se la dichiarazione di disponibilità al lavoro possa essere resa anche presso i servizi comunali e non solo presso i centri per l'impiego; al comma 1 dell'articolo 8 andrebbe chiarito se il patto di formazione potrà essere sottoscritto, oltre che presso i centri per l'impiego, anche presso gli altri soggetti accreditati, pure coinvolti, ai sensi del provvedimento, nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; il capoverso 1-*bis* del comma 1 dell'articolo 26-*ter* in materia di acconti sull'erogazione del trattamento di integrazione salariale richiama l'applicazione della norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 108 del 2002, che tuttavia risulta abrogata;

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

alcune disposizioni del provvedimento appaiono suscettibili di approfondimento con riferimento all'utilizzo delle diverse fonti; si richiamano in particolare il comma 6 dell'articolo 5 il quale consente ad un decreto ministeriale di prevedere diversi limiti di prelievo a valere sulla Carta Rdc rispetto a quelli stabiliti dal medesimo comma 6, attuando così una sorta di «delegificazione spuria» della materia; il comma 15-*ter* dell'articolo 7 consente a un decreto del Ministro del lavoro di integrare l'elenco delle banche dati a cui l'Ispettorato nazionale del lavoro, con finalità di controllo, avrà accesso, elenco recato da un allegato al decreto-legge e quindi di rango legislativo (anche in questo caso sembra prefigurarsi un'impropria «delegificazione spuria»); il comma 7 dell'articolo 23 rinvia per la disciplina attuativa dell'anticipo del trattamento di fine servizio (TFS) a un DPCM emanato di concerto con vari ministri e

sentiti l'INPS il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mutuando così per un DPCM, che rimane, allo stato, un atto atipico nell'ordinamento, procedure caratteristiche degli atti regolamentari;

il comma 8-*bis* dell'articolo 6 e il successivo comma 2 dell'articolo 26-*quinquies*, prevedono una modifica testuale di fonti regolamentari (rispettivamente, gli articoli 7 e 10 del regolamento in materia di norme di assistenza fiscale di cui al decreto del Ministro delle finanze n. 164 del 1999 e l'articolo 10 del regolamento di armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 157 del 2013); l'intervento con fonte legislativa si rende necessario perché sono in particolare oggetto di modifica commi già modificati con interventi legislativi; ciò conferma però la necessità di prestare una maggiore attenzione alla prescrizione contenuta nel paragrafo 3, lettera *e*) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che impone di evitare di ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge in modo da non creare – come invece verificatosi nei casi in esame – situazioni di confusione per quanto concerne il grado di «resistenza» ad interventi modificativi successivi (vale a dire un'incertezza in ordine al fatto che questi interventi debbano essere di rango legislativo o regolamentare);

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non risultava corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-

bis del Regolamento, le seguenti osservazioni:

sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di approfondire, per le ragioni esposte in premessa, la formulazione degli articoli 2; 3, comma 9; 4, comma 6; 8, commi 1 e 4, e 26-ter;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'utilizzo delle

diverse fonti normative con riferimento agli articoli 5, comma 6; 7, comma 15-ter e 23, comma 7.

Il Comitato formula altresì la seguente raccomandazione:

abbia cura il Legislatore di attenersi alla prescrizione contenuta nel paragrafo 3, lettera e) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che impone di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di « resistenza » ad interventi modificativi successivi. »