

## 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 del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria di Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali. C. 3653 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione*) ..... 3

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

*Mercoledì 6 luglio 2022. – Presidenza del presidente Alessio BUTTI.*

**La seduta comincia alle 15.35.**

**Conversione in legge del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria di Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali.**

**C. 3653 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Cosimo Maria FERRI, *relatore*, dopo aver illustrato sinteticamente i principali aspetti del provvedimento di interesse del Comi-

tato, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3653 e rilevato che:

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

il provvedimento, composto da 47 articoli per un totale di 110 commi, appare riconducibile, in base al preambolo, alle distinte finalità di adottare misure di semplificazione fiscale e della normativa della Tesoreria dello Stato, di semplificare le procedure di rilascio del nulla osta al lavoro per i lavoratori stranieri e di dettare ulteriori disposizioni di carattere finanziario e sociale; a tale riguardo, il provvedimento appare qualificabile come “provvedimento governativo ab origine a contenuto plurimo”, categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016) per descrivere quei provvedimenti nei quali “le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo”; al tempo stesso però

la medesima Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un'altra ratio unitaria dai contorni estremamente ampi, la "materia finanziaria" in quanto essa si "riempie dei contenuti definitivi più vari" e ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura "finanziaria"; pertanto il riferimento ad essa, come identità di ratio, può risultare "in concreto non pertinente"; in proposito andrebbe approfondito se tali considerazioni non possano valere anche per le finalità sopra individuate; ciò premesso, si valuti comunque l'opportunità di approfondire la riconducibilità alle finalità sopra descritte delle seguenti disposizioni: l'articolo 33 (in tema di semplificazioni degli adempimenti attuativi alla legge 9 dicembre 2021, n. 220, recante misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo); l'articolo 34 (volto a disporre e disciplinare il commissariamento di Sogin S.p.A.); l'articolo 35 comma 5 (diretto a prorogare la permanenza in carica dei componenti delle commissioni consultive presso l'AIFA); l'articolo 41 (che incrementa le risorse per l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo);

con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, si segnala che dei 110 commi, 12 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi: in particolare, è prevista l'adozione di 2 DPCM, 8 decreti ministeriali e 2 provvedimenti di altra natura; in un caso è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

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

si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare, l'articolo 7 afferma che la dichiarazione con cui si attesta la rispondenza del contenuto economico e normativo di un contratto di locazione a canone concordato, transitorio o per studenti uni-

versitari agli accordi definiti in sede locale può essere fatto valere anche per i contratti di locazione stipulati per l'immobile successivamente al suo rilascio; al riguardo si valuti l'opportunità di precisare se ciò valga solo per i contratti di locazione aventi il medesimo contenuto o indistintamente per tutti i contratti di locazione; l'articolo 26, al comma 1, volto a modificare il testo dell'articolo 104 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, omette di specificare anche nel corpo dell'articolo, oltre che nella rubrica, il testo di legge cui appartiene l'articolo che intende novellare;

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

l'articolo 6, al comma 1, lettera a), novella l'articolo 5 del decreto legislativo n. 175 del 2014, in materia di dichiarazione dei redditi precompilata, disponendo la sostituzione del comma 1, senza tuttavia disporre il coordinamento con il comma 2 del richiamato articolo 5, che continua a richiamare la lettera a) del comma 1, abrogata dalla novella in esame; medesime considerazioni valgono per l'articolo 10 in materia di assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro, che, al comma 1, lettera a), numero 2), novella il comma 1, lettera a) dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 446 del 1997, abrogandone i numeri 2) e 4), senza tuttavia disporre il coordinamento di tale novella con il comma 4-bis.2 del medesimo articolo, che continua a richiamare il numero 2), comma 1, del medesimo articolo 11;

l'articolo 11 apporta un'integrazione testuale all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 3-bis, del regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto (DPR n. 322 del 1998), in contrasto con il paragrafo 3, lettera e), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive 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”; tale contrasto con la previsione della circolare potrebbe essere superato riformulando la disposizione nel senso di un’auto-rizzazione al Governo ad apportare le modifiche al citato regolamento;

due disposizioni presentano profili problematici per quel che attiene l’utilizzo dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; in particolare, l’articolo 23, comma 3, stabilisce che sono individuati con DPCM, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’economia, i requisiti dei soggetti abilitati al rilascio della certificazione che attesti la qualificazione degli investimenti ai fini della loro classificazione nell’ambito delle attività di ricerca e sviluppo per la fruizione di un credito di imposta; l’articolo 34 comma 2 prevede invece che il Commissario straordinario per la gestione dei rifiuti radioattivi e la realizzazione del deposito nazionale di cui al decreto legislativo n. 31 del 2010 sia nominato con DPCM, in deroga, peraltro solo implicita, a quanto previsto dall’articolo 11 della legge n. 400 del 1988 che prevede che i commissari straordinari siano nominati con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; al riguardo, si ricorda che il Comitato ha in più occasioni segnalato che il DPCM risulta allo stato, nell’ordinamento, un atto atipico; pertanto un suo frequente utilizzo, mutuando peraltro procedure tipiche dell’adozione dei regolamenti, quali la proposta o il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito “fuga dal regolamento”, probabilmente indotta anche dalla complessità e dalla tempistica delle procedure per l’adozione di norme regolamentari (si veda da ultimo la raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta del 25 maggio 2022 sul disegno di legge C. 3614 di conversione del decreto-legge n. 50 del 2022);

il comma 2 dell’articolo 34 prevede anche che il Commissario straordinario di Governo responsabile della gestione dei rifiuti radioattivi e la realizzazione del deposito nazionale di cui al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 operi in deroga ad ogni disposizione diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea; in proposito si ricorda che in più occasioni il Comitato ha raccomandato di circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari (si veda ad esempio la raccomandazione contenuta nel parere reso nella seduta dell’11 giugno 2019 sul disegno di legge C. 1898 di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019);

il testo del provvedimento non risulta corredato né di analisi tecnico-normativa (ATN) né di analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

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

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

provvedano le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, a riformulare l’articolo 11 in modo da evitare la modifica frammentaria con atto legislativo di un atto non avente forza di legge;

il Comitato osserva inoltre:

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’opportunità di approfondire la formulazione dell’articolo 7 e dell’articolo 26, comma 1;

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

valutino le Commissioni di merito, per le ragioni esposte in premessa, l’oppor-

tunità di approfondire l'articolo 6, comma 1, l'articolo 10, comma 1, l'articolo 23, comma 3 e l'articolo 34 comma 2;

il Comitato raccomanda inoltre:

provveda il Legislatore ad avviare una riflessione sullo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che allo stato rappresenta ancora – nonostante

il suo frequente utilizzo nell'ordinamento – una fonte atipica, anche prendendo in considerazione l'ipotesi di un'integrazione, a tal fine, del contenuto della legge n. 400 del 1988 ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 15.45.**