

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 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti. C. 1458 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite VI e XI) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

*Venerdì 2 agosto 2013. — Presidenza del
Presidente Salvatore CICU.*

La seduta comincia alle 12.10.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti.

C. 1458 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite VI e XI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Renato BALDUZZI, *relatore*, osserva preliminarmente che il provvedimento, complesso ed articolato, va valutato anche considerando l'attuale congiuntura economica e finanziaria, che richiede al Governo e al Parlamento di porre in essere ogni tentativo possibile per cercare di fornire, pur nella ristrettezza dei mezzi e

risorse a disposizione, delle risposte alle tante problematiche economiche e sociali che interessano il Paese. Le caratteristiche formali del provvedimento all'esame e talune sue criticità sembrano a loro volta quasi riflettere questo stato di cose.

Nel richiamare sinteticamente i contenuti del decreto-legge all'esame, ne evidenzia in primo luogo l'eterogeneità, già rilevabile dalla sola lettura del titolo e del preambolo del provvedimento, che fa riferimento a tre distinti ambiti di intervento, non tutti avvinti da un medesimo nesso teleologico. Infatti, mentre si può rinvenire un legame finalistico tra le misure volte a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e quelle volte a fronteggiare la crisi economica, non altrettanto può dirsi con riferimento ad alcune misure di carattere finanziario o alle disposizioni volte ad assicurare il rispetto di impegni assunti in sede internazionale e comunitaria, che più opportunamente avrebbero potuto formare oggetto di un distinto provvedimento.

Gli aspetti di eterogeneità del contenuto del decreto-legge risultano poi sensibilmente accresciuti a seguito delle plurime modifiche approvate dal Senato. Sono stati, infatti, introdotti 3 nuovi articoli, a fronte della soppressione di un articolo del testo licenziato dal Consiglio dei ministri,

cui si aggiungono numerosi ulteriori commi e modifiche alle disposizioni in vigore. Esempi emblematici di disposizioni che hanno reso l'ambito di intervento del decreto-legge ancor più frastagliato possono essere ritenuti i commi aggiuntivi all'articolo 11, riguardanti i pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell'Abruzzo, le bonifiche ambientali nella valle del Belice, l'esercizio del credito nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012, gli interventi di recupero del borgo storico di Spina del comune di Marsciano, i piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari; i debiti delle pubbliche amministrazioni.

Passando poi all'analisi dei contenuti, sotto il profilo delle competenze del Comitato potrebbe osservarsi che il provvedimento rappresenta una sorta di compendio di una serie di criticità ricorrenti nei provvedimenti d'urgenza.

Innanzitutto è possibile, infatti, rinvenire disposizioni che novellano o intervengono in maniera non testuale su testi di recente o addirittura recentissima approvazione, rispondendo così anche all'esigenza di correggere rapidamente difetti e lacunosità di norme appena licenziate, e la cui formulazione risente evidentemente di un non sempre adeguato coordinamento tra i diversi uffici legislativi coinvolti a livello governativo nell'attività di *drafting*; a tali difetti potrebbe ovviarsi svolgendo una più accurata istruttoria preliminare, anche se a parziale discapito della rapidità dei tempi di decisione.

Per quanto riguarda il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni del decreto, segnala la presenza di norme che sono destinate a dispiegare i loro effetti in un momento futuro, e che quindi risultano di dubbia conformità al parametro della immediata applicabilità richiesto dalla legge n. 400 del 1988. Sul piano dei rapporti con le fonti subordinate, vi è poi una disposizione che mira a novellare una precedente norma al fine di qualificare il decreto ministeriale ivi previsto come atto avente « natura non regolamentare ». Si tratta di una qualificazione alla quale il legislatore ricorre

con una certa frequenza per evitare l'allungamento dei tempi connessi agli adempimenti formali e procedurali previsti dalla legge n. 400 del 1988 per l'adozione dei regolamenti. Ricorda, peraltro, che, in relazione a questa prassi, non proprio commendevole, efficacemente descritta dalla dottrina in termini di « fuga dal regolamento », hanno sollevato perplessità sia la Corte costituzionale, sia l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Altro profilo problematico relativo ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, e certamente non inedito, è quello rintracciabile all'articolo 2, comma 7, che affida compiti attuativi ad una fonte atipica, vale a dire un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in luogo di un regolamento governativo o ministeriale.

Dopo aver segnalato la presenza di norme meramente descrittive, si sofferma sui commi 2 e 3 dell'articolo 2, che intervengono sulla disciplina concernente l'apprendistato, materia sulla quale da circa un decennio si trascina una *querelle* inerente al riparto di potestà legislativa statale e regionale rispetto alla quale, probabilmente, solo un intervento del legislatore costituzionale potrà risultare dirimente. I citati commi nel prevedere un meccanismo complesso e farraginoso di deroga a norme legislative basato sul concorso di atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico, recano disposizioni che in ogni caso, nella loro attuale formulazione, non sembrano apportare un contributo di chiarezza nel settore.

Fa presente, poi, che la disciplina recata dall'articolo 9, comma 8, incide mediante modifiche non testuali sul contenuto del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, ponendo in tal modo in essere una modalità di produzione legislativa che, come costantemente rilevato dal Comitato, non è funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, poiché una identica disciplina viene ad essere dislocata in atti di diverso rango,

che presentano un differente grado di resistenza a successivi interventi modificativi.

Rileva, infine, che il testo non è immune da difetti sintattici e lessicali, avuto riguardo sia al linguaggio comune che a quello tecnico giuridico, così come presenta sigle non precedute dalla denominazione per esteso. Nel fornire alcuni esempi, sottolinea al contempo come molte delle sviste ed errori, che è dato riscontrare sotto tale aspetto negli atti legislativi, potrebbero essere evitati o ridimensionati, qualora gli uffici legislativi facessero ricorso sistematico alla redazione dell'analisi tecnico-normativa, che purtroppo manca anche con riferimento al provvedimento in esame, senza che peraltro sia fornita alcuna indicazione su eventuali ragioni di esenzione dall'obbligo di redigerla.

Sulla base dei rilievi sopra rappresentati ritiene quindi di formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1458 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

gli originari 13 articoli del provvedimento recano – come risulta anche dal preambolo – un complesso di misure di varia natura, teleologicamente orientate al perseguimento di tre distinti obiettivi, solo due dei quali appaiono correlati tra loro:

promuovere l'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale;

fronteggiare la particolare congiuntura economica, mediante l'adozione di disposizioni in materia di IVA, interventi urgenti per il sistema produttivo e altre misure ritenute idonee a promuovere gli investimenti;

assicurare il rispetto degli impegni assunti in sede internazionale e comunitaria;

in relazione a tali composite finalità, i suddetti articoli prevedevano specificamente:

a) al Titolo I: norme in materia di incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani (articolo 1); misure relative all'apprendistato professionalizzante, ai tirocini formativi e di orientamento, al periodo di utilizzo del credito d'imposta per nuove assunzioni, ai tirocini curricolari e in orario extra-curricolare (articolo 2); stanziamenti per le misure relative all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, per progetti relativi all'infrastrutturazione sociale e alla valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno, nonché per borse di tirocinio formativo per i giovani delle regioni del Mezzogiorno; l'ampliamento dell'ambito territoriale di applicazione della cosiddetta carta acquisti sperimentale (articolo 2); misure volte a velocizzare le procedure in materia di riprogrammazione dei programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali e di rimodulazione del Piano di Azione Coesione (articolo 4); l'istituzione di una struttura di missione volta ad attuare il programma comunitario « Garanzia per i Giovani » e la ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga (articolo 5); disposizioni in materia di istruzione e formazione (articolo 6);

b) al Titolo II: modifiche alla disciplina legislativa in materia di contratti di lavoro, tentativo obbligatorio di conciliazione, dimissioni e risoluzione del rapporto, ammortizzatori sociali di settore (articolo 7); l'istituzione nell'ambito del Ministero del lavoro della Banca dati delle politiche attive e passive (articolo 8); disposizioni relative ai profili di responsabilità per trattamenti retributivi e contributi nello svolgimento degli appalti; norme relative alla disciplina sulla rivalutazione degli importi di ammende e sanzioni in materia di igiene, salute e sicurezza del lavoro; modifiche alla normativa che consente ai contratti collettivi locali di derogare alla legge o ai contratti nazionali; norme relative ai soggetti extracomunitari;

norme sulle assunzioni nelle imprese agricole; modifiche alla disciplina della s.r.l. semplificata; modifiche alla disciplina delle *start-up* innovative (articolo 9); disposizioni in materia di funzionamento della COVIP, competenze dell'INPS, finanziamento e prestazioni dei fondi pensione, requisiti reddituali per la pensione di invalidità (articolo 10);

c) al Titolo III: disposizioni relative al rinvio al 1° ottobre 2013 dell'applicazione dell'incremento dal 21 al 22 per cento di una aliquota IVA, nonché norme sulla destinazione degli utili dei titoli di Stato greci nel portafoglio *Securities Markets Programme* attribuibili all'Italia; l'autorizzazione all'erogazione di contributi in favore del *Chernobyl Shelter Fund* e del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo; modifiche alla disciplina concernente le agevolazioni in favore dei soggetti danneggiati dagli eventi sismici del maggio 2012; norme relative alla rimozione dei materiali contenenti amianto in talune zone colpite da calamità naturali; disposizioni in materia di addizionale regionale all'IRPEF nelle regioni a Statuto speciale; disposizioni sull'accertamento del disavanzo relativo al trasporto ferroviario nella regione Campania; l'anticipazione di finanziamenti alle fondazioni lirico sinfoniche; disposizioni sull'incremento dell'acconto IRPEF e IRES 2013 e sull'incremento dell'acconto sugli interessi maturati su conti correnti e depositi; l'assoggettamento delle cosiddette sigarette elettroniche all'imposta di consumo (articolo 11);

gli aspetti di eterogeneità del contenuto del decreto legge, già presenti nel testo originario con particolare riferimento ad alcune disposizioni contenute nel Titolo III, risultano ora sensibilmente accresciuti a seguito delle plurime modifiche approvate dal Senato (sono stati introdotti 3 nuovi articoli a fronte della soppressione di un articolo del testo licenziato dal Consiglio dei ministri, cui si aggiungono numerosi ulteriori commi e modifiche alle disposizioni in vigore); tra le modifiche introdotte al Senato e che contribuiscono a rendere più frastagliato

l'ambito di intervento del decreto-legge si segnalano, a titolo esemplificativo, i commi aggiuntivi all'articolo 11: riguardanti i pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell'Abruzzo (comma 11-*bis*); le bonifiche ambientali nella valle del Belice (comma 11-*ter*); l'esercizio del credito nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012 (comma 11-*quater*); gli interventi di recupero del borgo storico di Spina del comune di Marsciano (comma 11-*quinquies*); i piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari (comma 12-*bis*); i debiti delle pubbliche amministrazioni (commi da 12-*ter* a 12-*septies*);

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

esso, agli articoli 11 e 11-*bis*, interviene su norme di recente approvazione (rispettivamente, il comma 8 dell'articolo 11 novella l'articolo 6-*novies* del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, introdotto dalla legge di conversione 24 giugno 2013, n. 71, in materia di detassazione di contributi, indennizzi e risarcimenti per eventi sismici, a distanza di tre giorni dalla sua entrata in vigore; il comma 12 dell'articolo 11 introduce, nell'ambito del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, l'articolo 3-*ter*; il comma 12-*bis* dell'articolo 11 introduce, nell'ambito dell'articolo 6 del citato decreto-legge n. 35 del 2013, il comma 1.1, in materia di piani di rientro regionali dai disavanzi sanitari; l'articolo 11-*bis*, comma 2, novella l'articolo 1 del citato decreto-legge n. 35 del 2013; sempre lo stesso decreto n. 35 risulta poi oggetto di intervento, ancorché non per via di novellazione, dai commi da 12-*ter* a 12-*septies* dello stesso articolo 11; si realizza così una circostanza che, come già rilevato dal Comitato in altre occasioni analoghe, costituisce una modalità di produzione legislativa non coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

il decreto-legge contiene altresì disposizioni che appaiono meramente de-

scrittive, in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento, poiché confermano l'applicazione della normativa vigente, oppure sono volte ad enunciare le finalità enucleabili dal preambolo del provvedimento, il contesto nel quale si collocano le norme introdotte o a preannunciarne un loro futuro aggiornamento oppure a dichiarare, in termini programmatici, le misure idonee a fronteggiare le emergenze trattate dal decreto (si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli articoli 1, comma 1; 1, comma 22; 2, commi 1, 2 – che così recita «*In considerazione della situazione occupazionale ... che richiede l'adozione di misure volte a restituire all'apprendistato il ruolo di modalità tipica di entrata dei giovani nel mercato del lavoro*» – e 10; 3, commi 1 e 2; 5, comma 1; 8, comma 1); in un caso, all'articolo 9, comma 6, si novella l'articolo 23, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo n. 276 del 2003 al solo fine di mantenere ferma «l'integrale applicabilità delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81»; in un altro caso, quello dell'articolo 3, comma 2, si proroga ed estende (peraltro in maniera non testuale), l'ambito territoriale di applicazione della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge n. 5 del 2012, relativa al «*programma carta acquisti*», che ha fatto seguito al programma «*social card*», dichiarandosi, nell'ultimo periodo del comma, che «*Tale sperimentazione costituisce l'avvio del programma «Promozione dell'inclusione sociale*»;

il provvedimento, all'articolo 2, commi 2 e 3, reca disposizioni volte a consentire la possibilità di derogare a norme legislative, attraverso un meccanismo articolato e tortuoso, che prevede il concorso di atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico, che risultano tra di loro inestricabilmente intrecciati e che riguardano una materia, quella dell'apprendistato, di non univoca qualificazione con riferimento all'articolo 117 della Costituzione; la disposizione, infatti, al comma 2, demanda la disciplina del contratto di ap-

prendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista di una maggiore uniformità sul territorio nazionale, a *linee guida da adottare in seno alla Conferenza Stato-Regioni*, prevedendo che nell'ambito di queste possano essere adottate disposizioni – i cui contenuti sono puntualmente individuati (obbligatorietà del piano formativo individuale; registrazione della formazione e della qualifica professionale a fini contrattuali eventualmente acquisita; imprese multi localizzate) – derogatorie del decreto legislativo n. 167 del 2011; allo stesso tempo, ai sensi del comma 3, le previsioni di cui al comma 2 costituiscono la disciplina direttamente applicabile in caso di mancata adozione delle linee guida, ferma restando, al contempo, «*la possibilità di una diversa disciplina in seguito all'adozione delle richiamate linee guida ovvero in seguito all'adozione di disposizioni di specie da parte delle singole regioni*»;

all'articolo 11, i commi 18, 19, 20 e 21, ove si incrementa la misura degli acconti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle società, si deroga implicitamente all'articolo 3, comma 1, secondo periodo della legge n. 212 del 2000 («*Statuto del contribuente*»), in base al quale «*Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono*»;

il provvedimento reca una disposizione – l'articolo 7, comma 6 – elaborata in forma di concatenazione di richiami normativi, senza alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono; si rammenta al riguardo che l'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988, introdotto dall'articolo 3 della legge n. 69 del 2009, pone in capo al Governo l'obbligo di provvedere a che «*ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara*

comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare»; in altri casi, i richiami normativi appaiono formulati in modo generico o impreciso; a titolo esemplificativo: l'articolo 7, comma 5, lettera d), n. 1), estende *in quanto compatibili* l'ambito di applicazione di alcune norme della legge n. 92 del 2012, in materia di dimissioni e risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, anche ai titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, e ai lavoratori impegnati con contratti di associazione in partecipazione;

il decreto-legge, nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, generalmente ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua gli opportuni coordinamenti con il tessuto normativo previgente; difetti di coordinamento si riscontrano, a titolo esemplificativo, invece:

all'articolo 7, comma 3, che incide in maniera non testuale sulla novella, disposta dal precedente comma 2, lettera a), al decreto legislativo n. 276 del 2003;

all'articolo 7, comma 6, ove si differisce in maniera non testuale il termine, scaduto il 31 dicembre 2012, fissato dall'articolo 6, comma 2-bis del decreto-legge n. 216 del 2011;

all'articolo 9, i cui commi 10-bis e 10-ter fanno sistema con l'articolo 7 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998;

all'articolo 10, il cui comma 3 modifica in maniera non testuale l'articolo 1 del decreto-legge n. 663 del 1979, in materia di gestione delle funzioni di accertamento e riscossione dei contributi sociali di malattia per i marittimi;

all'articolo 11, comma 11-bis, che sembrerebbe una riscrittura dell'articolo 7, comma 6-septies del recente decreto-legge n. 43 del 2013, in materia di pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori

conseguenti al terremoto dell'Abruzzo, senza che risulti chiaro se la nuova disposizione abbia carattere generale o sia riferita al solo Abruzzo;

all'articolo 11, comma 11-quinquies, che estende in maniera non testuale l'ambito di applicazione dell'articolo 3, comma 1-bis, del decreto-legge n. 74 del 2012, relativo alla ricostruzione nei territori colpiti dal sisma del maggio 2012, agli interventi di ricostruzione, riparazione e miglioramento sismico degli immobili del borgo storico di Spina (comune di Marsciano), colpito dal sisma del dicembre 2009, oggetto dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2010, n. 3853;

all'articolo 11, comma 12, che introduce l'articolo 3-ter nell'ambito del recente decreto-legge n. 35 del 2013, in materia di addizionale regionale all'IRPEF nelle Regioni a Statuto speciale, piuttosto che novellare l'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, che contiene la disciplina a regime della materia;

all'articolo 11, commi da 12-ter a 12-septies, che intervengono in materia di debiti delle pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato, facendo sistema con l'articolo 7 del recente decreto-legge n. 35 del 2013;

all'articolo 11, il cui comma 18 modifica in maniera non testuale la misura dell'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, fissata dall'articolo 1, comma 301 della legge n. 311 del 2004;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

nel perseguire l'intento complessivo di fronteggiare la particolare congiuntura economica e arginare la grave situazione occupazionale, il provvedimento in esame si caratterizza per la presenza di discipline che talvolta vengono enunciate, ma la cui applicazione risulta subordinata a futuri interventi di riprogrammazione finanziaria (articolo 3, comma 1) o alla decorrenza di un termine (articolo 10, comma 3), oppure sono qualificate come

aventi natura sperimentale, anche in ragione delle attuali disponibilità finanziarie o della necessità di adottare futuri interventi di riordino (articolo 1, comma 1; articolo 2, comma 6, articolo 5, comma 1), oppure come destinate a operare in via provvisoria, nelle more dell'adeguamento di un certo settore dell'ordinamento (articolo 7, comma 6) o sino al verificarsi di un evento futuro, rappresentato dalla realizzazione di un adempimento (articolo 10, comma 1);

il provvedimento reca anche alcune disposizioni (articolo 2, comma 5-*bis*; articolo 5, commi 1 e 4-*bis*; articolo 10, comma 3) che dispiegano i loro effetti a decorrere dal 2014, relativamente alle quali appare dunque dubbia la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto; nel caso di cui all'articolo 5, comma 1, tale carattere si manifesta attraverso una sorta di ossimoro, laddove si fissa la decorrenza per la Garanzia per i giovani dal 1° gennaio 2014, « *In considerazione della necessità di dare tempestiva ed efficace attuazione* » a tale strumento; tale effetto di contraddizione si ripresenta all'articolo 8, comma 1, laddove si richiama la « *immediata attivazione della Garanzia per i giovani* »;

sono altresì presenti nel decreto-legge disposizioni con efficacia retroattiva, che, almeno in alcuni casi, sembrano avere l'intento di legittimare *ex post* situazioni già maturate di fatto. A titolo esemplificativo, si segnalano: l'articolo 5, comma 4-*ter*, che dispone l'equiparazione del trattamento retributivo del personale proveniente dal soppresso Istituto per gli affari sociali al restante personale dell'ISFOL, con decorrenza dal 1° gennaio 2012; l'articolo 7-*bis*, comma 1, relativo alla stabilizzazione di associati in partecipazione con apporto di lavoro, che ha ad oggetto la stipulazione di contratti collettivi nel periodo compreso tra il 1° giugno e il 30 settembre 2013; l'articolo 7, comma 5, lettera c), numeri 3) e 4), ove si novella l'articolo 3 della legge n. 92 del 2012,

differendo – a distanza di qualche mese – i termini, già scaduti, indicati al comma 14, primo periodo (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, cioè il 18 gennaio 2013) ed al comma 19 (31 marzo 2013);

il decreto-legge (agli articoli 7, comma 2-*bis* e 9, comma 5) contiene due disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica di previgenti norme;

il decreto-legge, all'articolo 7, per effetto del combinato disposto del comma 5, lettera d), n. 2) e del comma 7, fa rivivere la lettera a) del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 181 del 2000, atteso che il comma 7 reintroduce la citata lettera a) nella stessa formulazione vigente prima dell'abrogazione operata dall'articolo 3, comma 33, lettera c), n. 1) della legge n. 92 del 2012, mentre la disposizione abrogatrice viene a sua volta abrogata dal comma 5, lettera d), n. 2);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, all'articolo 7, comma 5, lettera c), n. 5-*bis*), come integrato dal Senato, novella l'articolo 3 della legge n. 92 del 2012 al solo fine di precisare che il decreto ministeriale ivi previsto è di natura « *non regolamentare* »; in proposito, si ricorda che la Corte costituzionale nella sentenza n. 116 del 2006, con riferimento ad un decreto ministeriale del quale si esplicitava la natura non regolamentare, lo qualificava come « *un atto statale dalla indefinibile natura giuridica* » e che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012 n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 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*

«Governò possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare»;

sempre in relazione ai rapporti con le fonti subordinate del diritto, il decreto-legge, all'articolo 2, comma 7, demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, le modalità attuative del comma 6, il quale istituisce un fondo per le indennità per la partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento; tale circostanza, relativa all'affidamento di compiti attuativi a fonti atipiche, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di un regolamento, emanato a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

il provvedimento, all'articolo 9, comma 8, relativo al contingente triennale degli stranieri ammessi a frequentare i corsi di formazione professionale ovvero a svolgere i tirocini formativi ai sensi dell'articolo 44-*bis*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, incide mediante modifiche non testuali su una disciplina oggetto di fonte normativa di rango subordinato, integrandosi in tal modo una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera *e*), della circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001);

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

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 11, ricorre all'uso di una sigla non preceduta dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci si intende

riferire, ancorché la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 14, lettera *b*)), raccomandi di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso;

per quanto riguarda la corretta formulazione lessicale, va segnalato che nel provvedimento sono rinvenibili espressioni e locuzioni imprecise, inusuali o comunque suscettibili di ingenerare incertezze sull'effettivo significato tecnico-giuridico, se non veri e propri refusi, che sarebbe opportuno sostituire o correggere; ad esempio: all'articolo 3, comma 1, si prevedono misure per favorire «*l'attivazione dei giovani*»; peraltro la lettura di tale comma, anche in forza dell'ampia enunciazione del contesto in cui si colloca, risulta particolarmente faticosa e sintatticamente non corretta: si fa riferimento «*alla rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo di rotazione*», anziché disporre che le misure previste dal medesimo comma saranno attivate anche a valere «*sulla rimodulazione*» di tali risorse; all'articolo 3, commi 1-*bis* e 3, si usa il termine «*intesa*» in luogo del termine «*concerto*», in difformità da quanto previsto dalla circolare del 20 aprile 2001 sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, in base alla quale (paragrafo 4, lettera *p*) si usa «*il termine «concerto*» per le procedure tra più soggetti appartenenti allo stesso ente (ad esempio, tra diversi Ministri)»; inoltre, al comma 3 si prevede l'*intesa* tra due Ministri (del lavoro e per la coesione territoriale) ed un Ministero; all'articolo 3, comma 1-*bis*, «*si prevede la remunerazione di progetti «a fronte di successo dell'impresa oggetto di tutoraggio*», senza chiarire in quale modo si misura il «*successo*» dell'impresa oggetto del tutoraggio; all'articolo 5, comma 2, lettera *b*) si prevede la definizione di «*linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale*, per la programmazione degli interventi di politica attiva in materia di occupazione»;

infine, il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

si riformolino le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 2 e 3 – che definiscono un complesso e farraginoso meccanismo di deroga di norme legislative, cui concorrono atti di diversa natura, di rango normativo statale e regionale e di indirizzo politico, che risultano tra di loro inestricabilmente intrecciati – prevedendo i diversi livelli di intervento in modo coerente con il sistema delle fonti e del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni;

all'articolo 2, comma 7, che prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo, sia riformulata la disposizione in questione nel senso di demandare l'adozione della disciplina ivi prevista a un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988;

si sopprima l'articolo 7, comma 5, lettera c), n. 5-bis), che novella alcuni commi che demandano compiti attuativi a decreti ministeriali al solo fine di specificarne la natura non regolamentare, tenuto conto anche delle affermazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 116 del 2006 e nella sentenza 4 maggio 2012, n. 9 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, richiamate in premessa;

si valuti la soppressione della disposizione di cui all'articolo 9, comma 8, che configura una modifica non testuale su disposizioni normative di rango subordinato alla legge, ovvero la sua riformulazione nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la suddetta disciplina mediante atti aventi la medesima forza;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si riformuli l'articolo 7, comma 6, il cui contenuto si caratterizza esclusivamente per una concatenazione di richiami normativi *muti*, senza cioè alcuna specificazione dell'oggetto cui si riferiscono, in modo da renderlo conforme alle prescrizioni recate dall'articolo 13-bis, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988 richiamate in premessa.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si valuti la riformulazione delle disposizioni indicate in premessa, che incidono in via non testuale su previgenti normative, in termini di novella alle medesime;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 11, comma 11-bis, che sembrerebbe operare una riscrittura dell'articolo 7, comma 6-septies del recente decreto-legge n. 43 del 2013, in materia di pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori conseguenti al terremoto dell'Abruzzo, valuti la Commissione di chiarire se la nuova disposizione abbia carattere generale o sia riferita al solo Abruzzo.

Dopo che Salvatore CICU, *presidente*, ha espresso un particolare apprezzamento per l'accuratezza e autorevolezza della relazione svolta dal collega Balduzzi, il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 12.25.