

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro. C. 2660 Governo, approvato dal Senato (Parere alla Commissione XI) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*)

3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

Giovedì 13 novembre 2014. — Presidenza del presidente Marcello TAGLIALATELA.

La seduta comincia alle 13.35.

Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

C. 2660 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla Commissione XI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatore*, illustra il provvedimento in esame, evidenziandone diversi profili problematici relativi alla formulazione delle norme di delega, di carattere particolarmente critico quando la delega legislativa riguardi materie così importanti quali quelle recate

dal provvedimento in titolo. Si sofferma, in particolare: sulla confusione terminologica, evidente anche nel titolo stesso dell'atto, che rende incerta quale sia l'effettiva portata della delegazione legislativa; sull'accorpamento delle deleghe in un solo articolo (in contrasto con la circolare presidenziale sulla formulazione dei testi legislativi), preannunciando che sul punto ha specificamente ritenuto di formulare una condizione nella propria proposta di parere; sulla confusione e sovrapposizione fra gli oggetti delle deleghe e i rispettivi principi e criteri direttivi nonché, infine, sul carattere generico di alcuni principi e criteri direttivi. Rammenta, peraltro, che già in altre circostanze il Comitato, nell'esprimere il proprio parere su leggi di delega, ha avuto modo di rilevare problemi simili.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2660 e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo;

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto a conferire al Governo deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di politiche attive e di servizi per il lavoro, di rapporti di lavoro e di igiene e sicurezza sul lavoro, di disciplina dei rapporti di lavoro, di tutela della maternità e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;

per effetto delle modificazioni introdotte al Senato, il disegno di legge consta di un solo articolo; al riguardo si evidenzia che la circolare a firma congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato del 20 aprile 2001, sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, prevede fra l'altro che « Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega » (punto 2, lettera d));

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene: disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono generici; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega; disposizioni che non individuano con precisione l'effettiva portata dell'oggetto della delega;

quanto alla prima fattispecie (sovrapposizione con l'oggetto della delega), con riferimento alla formulazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega ad esso conferita, il disegno di legge in molti casi sembra limitarsi ad indicare ulteriori oggetti della delega, laddove la citata circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede che « i principi e i criteri direttivi ... devono essere distinti dall'oggetto della delega » (punto 2, lettera d));

in particolare, per effetto della suddetta sovrapposizione, alcune disposizioni, qualificate come « principi e criteri direttivi », finiscono, di fatto, per costituire ulteriori oggetti di delega. Ad esempio: il comma 2, lettera a), numero 7), prevede la

« revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria »; il comma 4, lettera g), prevede la « razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio » esplicitando solamente la finalità, già presente nella normativa vigente, di favorirne l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro; il comma 6, lettera b), prevede la « eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi »;

quanto alla seconda fattispecie (principi e criteri direttivi generici), oltre alla predetta sovrapposizione con gli oggetti delle deleghe, in diverse circostanze i principi e i criteri direttivi, pure astrattamente distinguibili dall'oggetto della delega, appaiono, tuttavia, poco definiti: ciò si riscontra, in particolare, al già citato comma 6, lettera b), nel quale il riferimento alle « norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi » appare generico; al comma 7, lettera c), che dispone la « previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio » indicando l'oggetto della delega ed affidando al Governo il compito di definire tale tipologia contrattuale, con l'individuazione delle tutele da riconoscere e della relativa tempistica; al comma 7, lettera e), che prevede la « revisione della disciplina dei controlli a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore », al comma 7, lettera g), e al comma 9, lettera c), i quali non specificano, rispettivamente, se la « rideeterminazione contributiva » o la « armonizzazione del regime delle detrazioni per

il coniuge a carico » comportino aumenti o diminuzioni di imposte e contributi;

inoltre, taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a mere eventualità o a opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; al riguardo, in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: « il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega » (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra al comma 2, lettera *b*), numero 5) (« *eventuale* introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, *eventualmente* priva di copertura figurativa ... »); al comma 4, lettera *h*) (« *possibilità* di far confluire, in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale ... »); al comma 7, lettera *a*), il quale prevede che il Governo analizzi le varie forme contrattuali « in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali », lettera *f*) (« introduzione, *eventualmente* anche in via sperimentale, del compenso orario minimo... ») e lettera *i*) (« razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento *ovvero* attraverso l'istituzione [...] di una Agenzia unica ... »); al già citato comma 9, lettera *a*) (« nella prospettiva di estendere, *eventualmente* anche in modo graduale, tale prestazione ») e lettera *e*) (« *eventuale* riconoscimento ... della possibilità di cessione ... di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi... »);

ancora, in due circostanze, i principi e criteri direttivi non esplicitano l'effettiva portata della delega, in quanto fanno riferimento ad attività di tipo ricognitivo-analitico accompagnate da finalità di carattere generico, potenziale o eventuale. Ciò avviene, in particolare, al comma 7, lettera *a*): « *individuare e analizzare* tutte le forme contrattuali al fine di poterne valutare la coerenza [...] in funzione di interventi di semplificazione, modifica o

superamento delle medesime tipologie contrattuali » e al già citato comma 9, lettera *a*): « *ricognizione delle categorie* di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, eventualmente anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici ». In un caso affine – in cui la legge delega recava il criterio direttivo di un « *riesame* della disciplina concernente la revoca della patente di guida » senza peraltro esplicitare alcuna finalità o criterio – la Corte costituzionale, dopo aver rilevato che la predetta disposizione costituiva piuttosto l'oggetto della delega che un criterio direttivo, affermò che una disposizione « che delega il Governo a operare un « *riesame* » della disciplina ..., in mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma, deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente o, se del caso, richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato » (Sent. n. 354 del 1998);

infine, alcuni ulteriori principi e criteri direttivi appaiono di dubbia portata normativa, come, al comma 6, le lettere *c*) e *d*), le quali, nel prevedere per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di trasmettere le comunicazioni alle amministrazioni competenti e l'introduzione del divieto di richiedere dati dei quali esse sono in possesso, ripetono disposizioni già vigenti nell'ordinamento, senza dunque contribuire a fornire indirizzi al Governo nell'attuazione della delega;

quanto alla terza fattispecie (commitment fra le finalità e i principi e criteri direttivi della delega), ai commi 1, 3, 5, 7 e 8, gli oggetti delle delegazioni legislative sono preceduti dalla dichiarazione di finalità del conferimento della delega stessa; al riguardo, la Commissione di merito, nel valutarne preliminarmente l'effettiva portata normativa, dovrebbe, per favorire la

chiarezza della formulazione del testo, procedere a riformulare tali dichiarazioni di finalità in termini di principi e criteri direttivi. Ciò appare particolarmente rilevante nel caso della delega di cui al comma 5, ove la finalità appare definire lo stesso oggetto della delega piuttosto che un principio o criterio direttivo;

quanto alla quarta fattispecie (non chiara individuazione della portata della delega), ulteriori incertezze concernono la questione se oggetto della delega sia un *riordino* della normativa vigente o una sua *riforma*. Infatti:

per le deleghe riguardanti gli ammortizzatori sociali e i servizi per il lavoro il titolo dell'atto parla di *riforma* mentre il testo parla di *riordino* (comma 1 e comma 3);

per la delega riguardante i rapporti di lavoro e l'igiene e sicurezza sul lavoro e per la delega riguardante il testo unico delle forme contrattuali e dei rapporti di lavoro, il titolo dell'atto parla di *riordino* «della disciplina dei rapporti di lavoro» mentre i principi e criteri direttivi enumerati, rispettivamente, al comma 6 e al comma 7 appaiono, in generale, finalizzati ad autorizzare il Governo a innovare il diritto vigente;

per la delega riguardante la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il titolo dell'atto parla di *riordino*, mentre il testo parla di «revisione ed aggiornamento delle misure» (comma 8);

in merito parrebbe opportuno assicurare l'uniformità terminologica, in particolare tenendo conto che nella giurisprudenza costituzionale concernente i decreti legislativi la nozione di riordino (cui si accompagnano spesso, a ulteriore chiarimento, i concetti di armonizzazione o coordinamento e, in casi particolari, di ricognizione o riesame) è generalmente distinta da quella di innovazione;

in tema di coordinamento interno, appare necessario coordinare il comma 4, lettera z), volto a istituire il «fascicolo elettronico unico contenente le informa-

zioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi» con il comma 6, lettera i), che prevede la «revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino», di contenuto in buona parte sovrapponibile, nonché il comma 4, lettera c), che prevede che l'agenzia ivi prevista sia «vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali» con la lettera g) che fa invece riferimento alle «Amministrazioni vigilanti»;

in alcuni casi il provvedimento adotta espressioni imprecise: ad esempio, il comma 2, lettera a), numero 1), nel dettare, come criterio direttivo, la «*impossibilità* di autorizzare le integrazioni salariali [...]», sembra fare riferimento a un concetto materiale piuttosto che giuridico, essendo preferibile l'uso di espressioni quali «divieto», «preclusione» o simili; il comma 6, lettera b), fa riferimento alla «*eliminazione* [...] delle norme», in luogo delle più precise espressioni «abrogazione o soppressione»; il comma 7, alinea, utilizza la definizione atecnica di «testo organico semplificato» in relazione ad uno dei decreti legislativi ivi previsti;

in relazione alla procedura di delega, i commi 1, 3, 5, 7 e 8 prevedono che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 13 fissa il termine di dodici mesi per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il comma 11 dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di tre mesi qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari «scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 ovvero al comma 13»: al riguardo appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta «tecnica dello scorrimento»;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

al comma 11, si individui il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di « scorrimenti »;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si chiariscano le disposizioni di cui al comma 6, lettera b), al comma 7, lettera c), lettera e) e lettera g) e al comma 9, lettera c);

per quanto detto in premessa, si specifichino i principi e criteri direttivi che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato;

si provveda, in conformità con le previsioni della circolare del 2001 dei Presidenti della Camera e del Senato, a operare una partizione del testo tale che ogni disposizione di delega sia recata da un distinto articolo.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare i principi e i criteri direttivi indicati in premessa al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega e dalle dichiarazioni di finalità;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni di cui al comma 6, lettere c) e d);

nei casi indicati in premessa relativamente agli oggetti delle deleghe e ai principi e criteri direttivi, si dovrebbe impiegare una terminologia uniforme e corrispondente anche al fine di chiarire l'effettiva portata, innovativa o ricognitiva, della delega;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe assicurare il coordinamento interno fra il comma 4, lettera z), e il comma 6, lettera i), e, al comma 4, fra le lettere c) e g);

si dovrebbero riformulare le espressioni atecniche citate in premessa. »

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, ringrazia la relatrice per il lavoro svolto e chiede se i componenti abbiano osservazioni.

Andrea GIORGIS, nel condividere pienamente la proposta di parere testé formulata, chiede se la relatrice e i colleghi non ritengano opportuno esplicitare meglio la condizione relativa alla necessità di chiarire le disposizioni di cui al comma 6, lettera b), al comma 7, lettera c), lettera e) e lettera g) e al comma 9, lettera c). Premettendo infatti che la proposta di parere nel suo testo attuale è già precisa e comprensibile, ritiene tuttavia che, anche per agevolare il lavoro della Commissione di merito, possa essere utile impiegare una formulazione più esplicita anche nella sua parte dispositiva. Ravvisa, infatti, un'esigenza di chiarire ulteriormente la portata delle disposizioni in esame, conformemente alle prescrizioni di cui all'articolo 76 della Costituzione, che, evidentemente, richiedono sufficiente determinatezza allorché si trasferisce al Governo il potere legislativo: ora, le disposizioni in parola, nell'attuale formulazione, non consentono di individuare con precisione quali norme il Governo, nella sua veste di legislatore delegato, sia effettivamente abilitato ad adottare. A tal fine propone, pertanto, di riformulare la seconda condizione come segue: « per quanto detto in premessa, si chiarisca il significato normativo delle disposizioni di cui al comma 6, lettera b), al comma 7, lettera c), lettera e) e lettera g) e al comma 9, lettera c) e conseguentemente l'ampiezza del potere dispositivo che il legislatore intende trasferire al Governo ».

Francesca BUSINAROLO, *relatore*, accogliendo l'indicazione del deputato Giorgis, propone una nuova formulazione del parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2660 e rilevato che:

esso è sottoposto al parere del Comitato in quanto reca norme di delegazione legislativa al Governo;

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto a conferire al Governo deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di politiche attive e di servizi per il lavoro, di rapporti di lavoro e di igiene e sicurezza sul lavoro, di disciplina dei rapporti di lavoro, di tutela della maternità e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;

per effetto delle modificazioni introdotte al Senato, il disegno di legge consta di un solo articolo; al riguardo si evidenzia che la circolare a firma congiunta dei Presidenti della Camera e del Senato del 20 aprile 2001, sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, prevede fra l'altro che « Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega » (punto 2, lettera *d*));

in relazione alla formulazione delle norme di delega, il disegno di legge contiene: disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi appaiono generici; disposizioni nelle quali i principi e criteri direttivi sono indicati in termini di finalità della delega; disposizioni che non individuano con precisione l'effettiva portata dell'oggetto della delega;

quanto alla prima fattispecie (sovrapposizione con l'oggetto della delega), con riferimento alla formulazione dei principi e criteri direttivi cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega ad esso conferita, il disegno di legge in molti casi sembra limitarsi ad indicare ulteriori og-

getti della delega, laddove la citata circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi prevede che « i principi e i criteri direttivi ... devono essere distinti dall'oggetto della delega » (punto 2, lettera *d*));

in particolare, per effetto della suddetta sovrapposizione, alcune disposizioni, qualificate come « principi e criteri direttivi », finiscono, di fatto, per costituire ulteriori oggetti di delega. Ad esempio: il comma 2, lettera *a*), numero 7), prevede la « revisione dell'ambito di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria »; il comma 4, lettera *g*), prevede la « razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio » esplicitando solamente la finalità, già presente nella normativa vigente, di favorirne l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro; il comma 6, lettera *b*), prevede la « eliminazione e semplificazione, anche mediante norme di carattere interpretativo, delle norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi »;

quanto alla seconda fattispecie (principi e criteri direttivi generici), oltre alla predetta sovrapposizione con gli oggetti delle deleghe, in diverse circostanze i principi e i criteri direttivi, pure astrattamente distinguibili dall'oggetto della delega, appaiono, tuttavia, poco definiti: ciò si riscontra, in particolare, al già citato comma 6, lettera *b*), nel quale il riferimento alle « norme interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali o amministrativi » appare generico; al comma 7, lettera *c*), che dispone la « previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio » indicando l'oggetto della delega ed affidando al Governo il compito di definire tale tipologia contrattuale, con l'individuazione delle tutele da riconoscere e della relativa tempistica; al comma 7, lettera *e*), che prevede la « revisione della disciplina dei controlli

a distanza, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e contemperando le esigenze produttive ed organizzative dell'impresa con la tutela della dignità e della riservatezza del lavoratore», al comma 7, lettera g), e al comma 9, lettera c), i quali non specificano, rispettivamente, se la «ride-terminazione contributiva» o la «armonizzazione del regime delle detrazioni per il coniuge a carico» comportino aumenti o diminuzioni di imposte e contributi;

inoltre, taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a mere eventualità o a opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; al riguardo, in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra al comma 2, lettera b), numero 5) («eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, *eventualmente* priva di copertura figurativa ... »); al comma 4, lettera h) («possibilità di far confluire, in via prioritaria, nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale ... »); al comma 7, lettera a), il quale prevede che il Governo analizzi le varie forme contrattuali «in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali», lettera f) («introduzione, *eventualmente* anche in via sperimentale, del compenso orario minimo...») e lettera i) («razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento *ovvero* attraverso l'istituzione [...] di una Agenzia unica ... »); al già citato comma 9, lettera a) («nella prospettiva di estendere, *eventualmente* anche in modo graduale, tale prestazione») e lettera e) («eventuale riconoscimento ... della possibilità di cessione ... di tutti o parte dei giorni di riposo aggiuntivi...»);

ancora, in due circostanze, i principi e criteri direttivi non esplicitano l'effettiva

portata della delega, in quanto fanno riferimento ad attività di tipo ricognitivo-analitico accompagnate da finalità di carattere generico, potenziale o eventuale. Ciò avviene, in particolare, al comma 7, lettera a): «*individuare e analizzare* tutte le forme contrattuali al fine di poterne valutare la coerenza [...] in funzione di interventi di semplificazione, modifica o superamento delle medesime tipologie contrattuali» e al già citato comma 9, lettera a): «*ricognizione delle categorie* di lavoratrici beneficiarie dell'indennità di maternità, nella prospettiva di estendere, *eventualmente* anche in modo graduale, tale prestazione a tutte le categorie di donne lavoratrici». In un caso affine – in cui la legge delega recava il criterio direttivo di un «*riesame* della disciplina concernente la revoca della patente di guida» senza peraltro esplicitare alcuna finalità o criterio – la Corte costituzionale, dopo aver rilevato che la predetta disposizione costituiva piuttosto l'oggetto della delega che un criterio direttivo, affermò che una disposizione «che delega il Governo a operare un «*riesame*» della disciplina ..., in mancanza di principi e criteri direttivi che giustifichino la riforma, deve essere intesa in un senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente o, se del caso, richieste dal coordinamento con nuove norme apprestate dal legislatore delegato» (Sent. n. 354 del 1998);

infine, alcuni ulteriori principi e criteri direttivi appaiono di dubbia portata normativa, come, al comma 6, le lettere c) e d), le quali, nel prevedere per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di trasmettere le comunicazioni alle amministrazioni competenti e l'introduzione del divieto di richiedere dati dei quali esse sono in possesso, ripetono disposizioni già vigenti nell'ordinamento, senza dunque contribuire a fornire indirizzi al Governo nell'attuazione della delega;

quanto alla terza fattispecie (commitment fra le finalità e i principi e criteri direttivi della delega), ai commi 1, 3, 5, 7

e 8, gli oggetti delle delegazioni legislative sono preceduti dalla dichiarazione di finalità del conferimento della delega stessa; al riguardo, la Commissione di merito, nel valutarne preliminarmente l'effettiva portata normativa, dovrebbe, per favorire la chiarezza della formulazione del testo, procedere a riformulare tali dichiarazioni di finalità in termini di principi e criteri direttivi. Ciò appare particolarmente rilevante nel caso della delega di cui al comma 5, ove la finalità appare definire lo stesso oggetto della delega piuttosto che un principio o criterio direttivo;

quanto alla quarta fattispecie (non chiara individuazione della portata della delega), ulteriori incertezze concernono la questione se oggetto della delega sia un *riordino* della normativa vigente o una sua *riforma*. Infatti:

per le deleghe riguardanti gli ammortizzatori sociali e i servizi per il lavoro il titolo dell'atto parla di *riforma* mentre il testo parla di *riordino* (comma 1 e comma 3);

per la delega riguardante i rapporti di lavoro e l'igiene e sicurezza sul lavoro e per la delega riguardante il testo unico delle forme contrattuali e dei rapporti di lavoro, il titolo dell'atto parla di *riordino* « della disciplina dei rapporti di lavoro » mentre i principi e criteri direttivi enumerati, rispettivamente, al comma 6 e al comma 7 appaiono, in generale, finalizzati ad autorizzare il Governo a innovare il diritto vigente;

per la delega riguardante la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il titolo dell'atto parla di *riordino*, mentre il testo parla di « *revisione ed aggiornamento* delle misure » (comma 8);

in merito parrebbe opportuno assicurare l'uniformità terminologica, in particolare tenendo conto che nella giurisprudenza costituzionale concernente i decreti legislativi la nozione di riordino (cui si accompagnano spesso, a ulteriore chiarimento, i concetti di armonizzazione o

coordinamento e, in casi particolari, di ricognizione o riesame) è generalmente distinta da quella di innovazione;

in tema di coordinamento interno, appare necessario coordinare il comma 4, lettera z), volto a istituire il « fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche ed ai versamenti contributivi » con il comma 6, lettera i), che prevede la « revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino », di contenuto in buona parte sovrapponibile, nonché il comma 4, lettera c), che prevede che l'agenzia ivi prevista sia « vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali » con la lettera g) che fa invece riferimento alle « Amministrazioni vigilanti »;

in alcuni casi il provvedimento adotta espressioni imprecise: ad esempio, il comma 2, lettera a), numero 1), nel dettare, come criterio direttivo, la « *impossibilità* di autorizzare le integrazioni salariali [...] », sembra fare riferimento a un concetto materiale piuttosto che giuridico, essendo preferibile l'uso di espressioni quali « divieto », « preclusione » o simili; il comma 6, lettera b), fa riferimento alla « *eliminazione* [...] delle norme », in luogo delle più precise espressioni « abrogazione o soppressione »; il comma 7, alinea, utilizza la definizione atecnica di « testo organico semplificato » in relazione ad uno dei decreti legislativi ivi previsti;

in relazione alla procedura di delega, i commi 1, 3, 5, 7 e 8 prevedono che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il comma 13 fissa il termine di dodici mesi per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il comma 11 dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di tre mesi qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari « scada nei trenta

giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti ai commi 1, 3, 5, 7 e 8 ovvero al comma 13»: al riguardo appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla cosiddetta « tecnica dello scorrimento »;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

al comma 11, si individui il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di « scorrimenti »;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, si chiarisca il significato normativo delle disposizioni di cui al comma 6, lettera *b*), al comma 7, lettera *c*), lettera *e*) e lettera *g*) e al comma 9, lettera *c*) e conseguentemente l'ampiezza del potere dispositivo che il legislatore intende trasferire al Governo;

per quanto detto in premessa, si specifichino i principi e criteri direttivi che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato;

si provveda, in conformità con le previsioni della circolare del 2001 dei Presidenti della Camera e del Senato, a

operare una partizione del testo tale che ogni disposizione di delega sia recata da un distinto articolo.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

si dovrebbero riformulare i principi e i criteri direttivi indicati in premessa al fine di distinguerli più chiaramente dall'oggetto della delega e dalle dichiarazioni di finalità;

si valuti l'effettiva portata normativa delle disposizioni di cui al comma 6, lettere *c*) e *d*);

nei casi indicati in premessa relativamente agli oggetti delle deleghe e ai principi e criteri direttivi, si dovrebbe impiegare una terminologia uniforme e corrispondente anche al fine di chiarire l'effettiva portata, innovativa o ricognitiva, della delega;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si dovrebbe assicurare il coordinamento interno fra il comma 4, lettera *z*), e il comma 6, lettera *i*), e, al comma 4, fra le lettere *c*) e *g*);

si dovrebbero riformulare le espressioni atecniche citate in premessa. »

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.05.