

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 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese. C. 2208 Governo (Parere alla Commissione XI) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

*Mercoledì 26 marzo 2014. — Presidenza
del presidente Marcello TAGLIALATELA.*

La seduta comincia alle 9.20.

Conversione in legge del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese.

C. 2208 Governo.

(Parere alla Commissione XI).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Salvatore CICU, *relatore*, nel riferire sui contenuti del decreto-legge all'esame, fa presente che, pur trattandosi di un provvedimento snello, dal contenuto omogeneo e corrispondente al titolo, esso non appare totalmente immune da criticità. Segnala, a tal proposito, in primo luogo l'articolo 4, che interviene, in assenza delle opportune clausole di coordinamento, sulla disciplina di un atto di fondamentale importanza per lo svolgi-

mento della vita delle imprese – il DURC – che è stata oggetto negli ultimi tempi di una notevole stratificazione normativa. Dà quindi conto di un ulteriore profilo di criticità posto dall'articolo 4, quanto alla sussistenza del requisito dell'immediata applicazione delle sue disposizioni, atteso che esso, senza modificare immediatamente la disciplina attualmente vigente, si limita a demandare ad un futuro decreto interministeriale la nuova regolamentazione in materia di attestazione di regolarità contributiva, configurando peraltro, in tal modo, una forma di delegificazione spuria, non conforme, dunque, al modello delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Dà conto poi della presenza di una disposizione – contenuta all'articolo 1, comma 2 – che non appare pienamente coordinata con le norme preesistenti: essa sopprime infatti i primi due periodi dell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003, lasciando tuttavia invariate le disposizioni del medesimo decreto legislativo che richiamano i periodi soppressi. Non conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti appare poi l'articolo 3, comma 1, che incide direttamente su una disposizione di rango regolamentare. Segnala infine che, relativamente all'articolo

2, comma 1, lettera c), sussiste un problema concernente l'attuale formulazione della norma, che non appare chiaramente corrispondente all'intento perseguito dal legislatore, come desumibile dalla relazione illustrativa.

Passa quindi a formulare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2208 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge, che si compone di 5 articoli recanti disposizioni di carattere sostanziale, ripartiti in 2 capi – il primo dei quali dedicato al contratto di lavoro a termine e all'apprendistato e, il secondo, ai servizi per il lavoro, alla verifica della regolarità contributiva e ai contratti di solidarietà – reca un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo; dell'insieme delle misure contenute nel testo dà inoltre analiticamente conto il preambolo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il provvedimento, all'articolo 4, interviene, in assenza delle opportune clausole di coordinamento, su un settore disciplinare che ha formato oggetto, anche in tempi recenti, di una profonda stratificazione normativa, cui consegue una qualche incertezza nella « ricostruzione » del quadro normativo di riferimento; esso incide infatti sulla disciplina della verifica della regolarità contributiva, demandando ad un successivo decreto interministeriale la definizione delle modalità della verifica stessa e delle ipotesi di esclusione dal Documento unico di regolarità contributiva (DURC), impattando su un istituto introdotto dal decreto legislativo n. 494 del 1996, la cui applicazione generalizzata è stata disposta dall'articolo 1, comma 1176, della legge n. 296 del 2006, e sul

quale sono intervenuti, negli ultimi mesi, diversi provvedimenti normativi di rango sia primario sia secondario, tra i quali: l'articolo 6 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35; l'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, che ha novellato l'articolo 13-bis, comma 5 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, e sulla base del quale è stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 13 marzo 2013;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame ricorre alla tecnica della novellazione ed effettua i necessari coordinamenti tra le norme introdotte e il preesistente tessuto normativo; a ciò fa eccezione l'articolo 1, comma 2, che sopprime i primi due periodi dell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ed abroga il requisito della così detta « causalità » del contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato, lasciando tuttavia invariate le disposizioni del succitato decreto legislativo n. 276 che richiamano i periodi soppressi (si tratta, in particolare, dei commi 5-ter e 5-quater del medesimo articolo 20, che individuano i casi di mancata applicazione del requisito ora espunto in via generale, e dell'articolo 21, comma 1, lettera c), che annovera, tra gli elementi essenziali del contratto di somministrazione di manodopera, le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo ora non più richieste);

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate del diritto:

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, modifica l'articolo 4, comma 1, del regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, incidendo così su discipline oggetto di una fonte normativa di rango subordinato; tale circostanza non

appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra infatti 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];

inoltre, al già menzionato articolo 4, che interviene in materia di attestazione di regolarità contributiva, demandando la definizione e l'efficacia della nuova disciplina ad un decreto interministeriale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, affida ad una fonte subordinata il compito di incidere su disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura. In particolare, l'articolo 4, al comma 2, definisce i criteri cui l'adottando decreto interministeriale dovrà attenersi (in luogo delle linee generali regolatrici della materia di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988) e, al comma 3, ultimo periodo, dispone l'abrogazione di tutte le disposizioni di legge incompatibili con i contenuti dell'articolo 4 a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 (senza che dunque esse siano indicate, nel rispetto del sistema delle fonti e di quanto disposto, per i regolamenti di delegificazione, dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, nel corpo dello stesso articolo 4); in relazione alla citata disposizione, si ricorda, altresì, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 149 del 2012, in un *obiter dictum*, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla "correttezza della prassi di au-

torizzare l'emaneazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge", nonché "ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina "le norme generali regolatrici della materia", né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione"

da ultimo, sempre in relazione alla procedura di delegificazione delineata dall'articolo 4, si segnala che il termine di 60 giorni previsto al comma 2, alinea, appare ottimistico in presenza di una procedura che contempla, anche nel caso di regolamento interministeriale come quello attualmente previsto, il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti;

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 1, lettera c), novella l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 167 del 2011 al fine – come chiarito nella relazione illustrativa – di eliminare "l'obbligo a carico del datore di lavoro di integrare la formazione di tipo professionalizzante e di mestiere con l'offerta formativa pubblica, sostituendo pertanto l'obbligo in capo al datore di lavoro con un elemento di discrezionalità"; tale intento non trapela tuttavia altrettanto chiaramente dalla formulazione della novella, ove non risulta chiaro che l'espressione "può essere integrata" (con riferimento all'offerta formativa pubblica) deve intendersi riferita al datore di lavoro;

infine, il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), 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:

sia verificata la soppressione, nella parte in cui incide su norme contenute in una fonte secondaria, della disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, oppure, subordinatamente – ove si intenda mantenerla – si valuti di riformularla nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nella fonte secondaria mediante un atto avente la medesima forza;

al fine di superare eventuali dubbi circa il requisito dell'immediata applicazione delle disposizioni contenute all'articolo 4, commi da 1 a 3, che si limitano a demandare ad un decreto interministeriale la nuova disciplina del DURC, oltre che al fine di renderle coerenti con il sistema delle fonti del diritto, si riformolino le anzidette disposizioni inserendo la nuova disciplina della attestazione della regolarità contributiva direttamente nel provvedimento in esame; in via subordinata – previa valutazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 149 del 2012, richiamata in premessa – si provveda alla riformulazione delle disposizioni in questione al fine di renderle conformi al modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute all'articolo 20, commi 5-ter e 5-quater, e all'articolo 21, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, con le novelle apportate al comma 4 dell'articolo 20 del medesimo decreto legislativo ad opera dell'articolo 1, comma 2;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, comma 1, lettera c), si dovrebbe specificare che l'espressione “*può essere integrata*” (con riferimento all'offerta formativa pubblica) deve intendersi riferita al datore di lavoro.»

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, nel condividere la proposta di parere formulata dal relatore e riferendosi al rilievo ivi contenuto in merito all'articolo 4, osserva come esso opportunamente si proponga di stigmatizzare un difetto ricorrente nella legislazione degli ultimi tempi, consistente nel demandare l'integrazione effettiva e sostanziale del precetto legislativo ad ulteriori atti, aventi natura regolamentare o pararegolamentare. Pertanto, al fine di rafforzare l'efficacia della condizione proposta dal relatore, ritiene che ad essa debba fare seguito anche la presentazione di un apposito ordine del giorno di istruzione al Governo da parte dei membri del Comitato.

Il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.40.