

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 con modificazioni, del decreto-legge n. 189 del 2016, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016 (4158 Governo – approvato dal Senato). Parere alla Commissione VIII (<i>Esame e conclusione – Parere con raccomandazioni</i>)	3
Sui lavori del Comitato	6
ALLEGATO (<i>Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione</i>)	8

Martedì 6 dicembre 2016. — Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.

La seduta comincia alle 18.

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

Conversione in legge del decreto-legge con modificazioni, del decreto-legge n. 189 del 2016, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016 (4158 Governo – approvato dal Senato).

Parere alla Commissione VIII.

(Esame e conclusione – Parere con raccomandazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Andrea GIORGIS, *relatore*, illustra il parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 189 del 2016, che, mediante un insieme molto articolato di disposizioni, detta misure volte a disciplinare gli interventi conseguenti agli eventi sismici del 2016, anche in deroga all'ordinamento vigente. Segnala di aver formulato due raccomandazioni che si pongono

nel solco di rilievi già espressi dal Comitato nel corso della legislatura. Le questioni affrontate costituiranno oggetto anche delle successive analisi che il Comitato ha concordato di effettuare con l'obiettivo di una più lineare legislazione, anche al fine di garantire la certezza del diritto.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 4158 e rilevato che:

sul piano dell'omogeneità del contenuto:
il decreto-legge in titolo, che, all'esito dell'esame svoltosi presso il Senato, si compone di 59 articoli, suddivisi in 5 titoli, reca un contenuto articolato ma omogeneo e corrispondente al titolo, in quanto le disposizioni nello stesso contenute disciplinano la gestione degli interventi conseguenti agli eventi sismici avvenuti nel centro Italia ovvero sono finalizzate a garantire la copertura finanziaria degli interventi disposti dal decreto stesso;

sul piano delle procedure parlamentari di formazione delle leggi:

il decreto-legge all'esame riproduce integralmente, attraverso numerose modi-

fiche e l'introduzione di 6 nuovi articoli, i contenuti del decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni e dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016. Gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 205 sono fatti salvi dall'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, che contestualmente lo abroga; come già evidenziato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, da tale confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e da distinti decreti del Presidente della Repubblica – potrebbero discendere incertezze interpretative ed applicative, e potrebbe derivarne, oltre ad un uso anomalo dello strumento del decreto-legge, un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge;

sul piano dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

il decreto-legge, all'articolo 51-*bis*, che riproduce i contenuti dell'articolo 10 del decreto-legge n. 205 del 2016, detta una disposizione transitoria in materia elettorale volta a consentire il voto degli elettori fuori residenza a causa del terremoto in occasione del *referendum* costituzionale del 4 dicembre; in proposito, si osserva che la disposizione in oggetto non appare ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988 – secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione – in quanto la norma in oggetto, in conformità a quanto accaduto in diverse precedenti occasioni, si giustifica in relazione alle difficoltà connesse all'evento calamitoso che ha colpito le zone del centro Italia;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento si

caratterizza come disciplina generalmente derogatoria del diritto vigente e, in alcuni casi, di carattere temporaneo; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano richiamate puntualmente (per esempio, l'articolo 3, comma 1 e l'articolo 50-*bis*, comma 1, in materia di contenimento della spesa per il personale), mentre, in altri casi le disposizioni derogatorie incidano su ampi ambiti materiali (per esempio, l'articolo 15-*bis*, comma 6, lettera *a*) consente di derogare “ai limiti finanziari previsti dalla legislazione vigente” per quanto concerne l'istituzione di una segreteria tecnica di progettazione presso il Segretariato generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, mentre l'articolo 29 dispone che non si applica, fino al 31 dicembre 2018, la disciplina vigente in materia di terre e rocce da scavo);

in altri casi, le disposizioni di deroga si riferiscono genericamente alla legislazione vigente (per esempio: articolo 28, comma 7, in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici), oppure consentono di derogare a regolamenti richiamati puntualmente (per esempio: l'articolo 18-*bis*, comma 1 autorizza le istituzioni scolastiche a “derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81”) ovvero di derogare a regolamenti attraverso il riferimento alla sola norma di legge che ne ha autorizzato l'adozione (per esempio: l'articolo 18-*bis*, comma 4 autorizza i dirigenti scolastici delle istituzioni scolastiche autonome ad “individuare i supplenti da nominare in deroga al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124”. In attuazione del citato articolo 4 sono stati adottati i regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'istruzione 25 maggio 2000, n. 201, 13 dicembre 2000, n. 430 e 13 giugno 2007, n. 131);

ulteriori norme consentono deroghe a deliberazioni eventualmente assunte in

sede territoriale (per esempio, l'articolo 28, comma 9 consente di derogare "alla eventuale definizione dei bacini di provenienza dei rifiuti urbani"), derogano alla legislazione regionale (l'articolo 8, comma 3, deroga, tra l'altro, "alle leggi regionali che regolano il rilascio dei titoli abilitativi"), ovvero attribuiscono alle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, con riferimento alle produzioni con metodo biologico, la facoltà di autorizzare "le aziende agricole situate nei Comuni di cui agli allegati 1 e 2 ad usufruire, per un periodo di tempo non superiore ad un anno, delle deroghe previste dall'articolo 47 del regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione del 5 settembre 2008" (articolo 48, comma 9);

il decreto-legge contiene anche numerose deroghe implicite: ad esempio, l'articolo 11 detta procedure *ad hoc* per l'adozione degli strumenti urbanistici attuativi da parte dei comuni colpiti dal terremoto, derogando implicitamente alla normativa urbanistica in materia;

inoltre, configurandosi come intervento di carattere eccezionale e straordinario, adottato anche in funzione dell'esigenza di dotare il soggetto pubblico di poteri e strumenti operativi, anche atipici, adeguati ad affrontare e superare situazioni di riconosciuta gravità, il decreto-legge, all'articolo 2, comma 2, autorizza il Commissario straordinario a provvedere "anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo": è implicita nella formulazione l'autorizzazione a derogare alla legislazione vigente;

sul piano dei rapporti con le altre fonti del diritto:

con il decreto del Presidente della Repubblica in data 9 settembre 2016, del quale è stato dato annuncio nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 settembre, è stato nominato, per la durata di un anno, il "Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal-

l'evento sismico del 24 agosto 2016"; in proposito, si osserva che l'articolo 1 e l'articolo 50 del decreto-legge si intrecciano con tale decreto del Presidente della Repubblica. In particolare, l'articolo 1, comma 3, secondo periodo, amplia i compiti del commissario straordinario in relazione anche agli eventi sismici successivi a quelli del 24 agosto 2016; l'articolo 1, comma 4, stabilisce che "La gestione straordinaria oggetto del presente decreto, finalizzata alla ricostruzione, cessa alla data del 31 dicembre 2018", così derogando implicitamente anche al disposto dell'articolo 5, comma 1-*bis*, della legge n. 225 del 1992, che fissa in 180 giorni, prorogabili per non più di altri 180 giorni, la durata delle gestioni straordinarie; l'articolo 50 disciplina inoltre la struttura del Commissario straordinario istituita con il citato decreto del Presidente della Repubblica e ne incrementa la dotazione organica;

inoltre, il decreto-legge, all'articolo 44, comma 3, ultimo periodo, autorizza la proroga del periodo di sospensione dei termini relativi ad adempimenti fiscali, contabili e certificativi a carico dei comuni, fissato in dodici mesi dal medesimo comma, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consentendo così a tale atto di modificare previsioni di rango primario sulla base di una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto;

il provvedimento d'urgenza incide altresì su altri atti, di varia natura. In particolare, l'articolo 4, comma 6, integra la composizione del comitato dei garanti previsto dall'articolo 6 del Protocollo d'intesa per l'attivazione e la diffusione di numeri solidali per la raccolta di fondi da destinare alle popolazioni colpite da calamità naturali sottoscritto il 27 giugno 2014 tra il Dipartimento della protezione civile, la RAI e gli operatori della comunicazione e della telefonia, da istituire con decreto del Capo del Dipartimento entro un mese dal termine della raccolta fondi (peraltro

la disposizione in esame si riferisce al “comitato dei garanti previsto dagli atti di cui al comma 5”: si tratta di due ordinanze del Capo del Dipartimento prive di riferimenti a tale organismo); l’articolo 4-bis, comma 8, invero con formulazione di difficile comprensione, interviene, per quanto riguarda i moduli di container necessari per stalle e fienili, sull’esecuzione “dei contratti, già stipulati ovvero da stipulare,” consentendo di chiedere un aumento delle prestazioni “alle stesse condizioni previste dal contratto originario”; l’articolo 42, comma 3, e l’articolo 43 fanno salvi gli effetti di ordinanze del capo del Dipartimento della Protezione civile, estendendone anche l’arco temporale di applicazione a tutta la durata della gestione straordinaria, fissata al 31 dicembre 2018 dall’articolo 1, comma 4; infine, all’articolo 48, i commi 10 e 10-bis ampliano l’ambito di applicazione del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 1° settembre 2016 in materia di sospensione dei termini relativi agli adempimenti e versamenti tributari;

sul piano della chiarezza e della proprietà della formulazione:

il provvedimento d’urgenza contiene alcune imprecisioni: ad esempio, nella numerazione dei titoli, si passa dal IV al VI mentre, all’articolo 43, comma 1, figura l’espressione “persone sgomberate”;

sul piano del coordinamento interno del testo, l’articolo 14, comma 5, attribuisce al Commissario straordinario il compito di approvare definitivamente i progetti esecutivi, previo parere della Conferenza permanente, mentre l’articolo 16, comma 3, lettera b), enuclea tra le funzioni della stessa Conferenza – in luogo del parere – l’approvazione degli stessi progetti esecutivi delle opere pubbliche e dei beni culturali;

infine, il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull’analisi tecnico-normativa (ATN) ma non della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR);

alla luce dei parametri stabiliti dall’articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, raccomanda quanto segue:

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

abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d’urgenza, atteso che la confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare suscettibile di ingenerare un’alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari;

ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente con le proprie caratteristiche, sia considerata l’esigenza, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell’ambito delle procedure emendative parlamentari, di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo primario che l’ordinamento riserva alle sole fonti del diritto previste a livello costituzionale e di atternersi al modello di delegificazione disciplinato dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Sui lavori del Comitato.

Gianluca PINI presenta il rapporto sull’attività svolta nei dieci mesi nei quali ha avuto l’onore di esercitare le funzioni di Presidente. Ritiene che il rapporto ben esemplifichi le problematiche affrontate dal Comitato nel suo analitico lavoro di esame dei provvedimenti, che, anche grazie all’impulso dell’attuale Presidenza, potrà sicuramente portare a raggiungere un buon risultato (*vedi allegato*).

Andrea GIORGIS, *presidente*, ringrazia il collega Pini per la presentazione del rapporto, senz'altro utile anche ai fini del lavoro di approfondimento sul sistema delle fonti che il Comitato ha concordato di svolgere. Nei primi giorni della pros-

sima settimana si potrà mettere a punto il calendario delle audizioni da svolgere, anche in base all'evoluzione del quadro politico.

La seduta termina alle 18.10.

ALLEGATO

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Quarto turno di Presidenza
Presidente On. Gianluca PINI

(8 novembre 2015 – 7 settembre 2016)

INDICE

PREMESSA	1
I. PUBBLICAZIONI ED EVENTI	3
▪ 1.1. <i>Gli Appunti del Comitato</i>	3
▪ 1.2. <i>Il sito internet</i>	3
II. L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO	4
III. CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA	6
IV. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO	8
▪ 4.1. <i>La struttura dei pareri</i>	8
▪ 4.2. <i>I parametri utilizzati nei pareri</i>	10
▪ 4.3. <i>Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)</i>	12
▪ 4.4. <i>Profili di formulazione tecnica dei testi normativi</i>	14
▪ 4.4.1. <i>Considerazioni generali</i>	14
▪ 4.4.2. <i>Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento</i>	17
▪ 4.4.3. <i>Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio</i>	20
▪ 4.4.4. <i>Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio</i>	24
▪ 4.5. <i>Sistema delle fonti</i>	25
▪ 4.6. <i>Richiami alla legge n. 400 del 1988</i>	34
▪ 4.7. <i>Profili della legislazione delegata</i>	41
▪ 4.8. <i>Omogeneità/eterogeneità del contenuto</i>	44
▪ 4.9. <i>Richiami alla legge n. 212 del 2000</i>	47
▪ 4.10. <i>Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale</i>	49
▪ 4.11. <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	52
▪ 4.11.1. <i>Limiti di contenuto dei decreti-legge</i>	52
▪ 4.11.2. <i>La formulazione di disposizioni di delega</i>	52
▪ 4.11.3. <i>I decreti di natura non regolamentare</i>	54
V. CONCLUSIONI	57
VI. TABELLE	59
▪ TAB. 1 “RILIEVI NEL PARERE”	61
▪ TAB. 2 “RICHIAMI CIRCOLARE”	63

▪ TAB. 3 “ULTERIORI RICHIAMI”	65
▪ TAB. 4 “SISTEMA DELLE FONTI”	66
▪ TAB. 5 “LEGGE 400/1988”	68
▪ TAB. 6 “DISPOSIZIONI DI DELEGA”	69

PREMESSA

Il quarto turno di presidenza del Comitato per la legislazione si colloca in una fase centrale della legislatura, che consolida, dal punto di vista della produzione normativa, le tendenze in atto da alcuni mesi e già descritte nel rapporto sul precedente turno di presidenza, con qualche passo indietro dal punto di vista del rispetto del sistema delle fonti.

Le tendenze di questi dieci mesi possono essere così sintetizzate:

i decreti-legge vengono utilizzati con una certa parsimonia ma si susseguono incessantemente in alcuni ambiti cruciali. Dei 13 decreti-legge sui quali si è pronunciato il Comitato: 3 hanno riguardato il settore bancario; 2 la problematica cessione dell'ILVA; 2 hanno prorogato la partecipazione italiana alle missioni internazionali; 3 contengono variegata misure, per lo più di carattere finanziario, per i territori e gli enti locali e regionali; 2 sono stati finalizzati a prorogare termini (il tradizionale "milleproroghe" di fine anno e il puntuale intervento per posticipare l'entrata a regime del processo amministrativo telematico); 1 ha riguardato il sistema scolastico e la ricerca. Il risultato è che in certi settori si produce una accentuata volatilità e una stratificazione normativa, non sempre facilmente dipanabile, anche per i ricorrenti difetti di coordinamento della nuova normativa rispetto a quella già vigente;

per quanto riguarda gli adempimenti previsti negli atti legislativi, si registra qualche differenza rispetto al precedente turno di presidenza, nel quale, per esempio, non era mai stata constatata la previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare. In questi dieci mesi, sono diversi i pareri che si occupano del ricorso ad atti atipici e di fenomeni speculari di legificazione di fonti subordinate e dequalificazione delle fonti legislative e regolamentari;

si consolida l'attenzione per la legislazione delegata, per lo più rivolta a complessi procedimenti di riforma: ne sono testimoni i 13 pareri (su 26) espressi dal Comitato.

Restano le problematiche evidenziate in tutti i rapporti degli ultimi anni, poiché la produzione normativa resta volatile, stratificata, difficile da attuare.

Il Comitato per la legislazione ha continuato la propria attività, intercettando la produzione legislativa di maggior rilievo, con poche eccezioni (prima delle quali la legge di stabilità): da un lato, i decreti-legge chiamati ad affrontare talune tra le problematiche attualmente più spinose, dall'altro, i processi riformatori affidati a procedimenti delegati.

Il successo dei procedimenti legislativi nei quali il Governo gioca ruoli da protagonista assoluto (decretazione d'urgenza; legislazione delegata; leggi di ratifica) denota le difficoltà di un Parlamento sempre più emendatore piuttosto che legislatore; dà la possibilità al Comitato di pronunciarsi sui progetti di legge più rilevanti; là dove non sia obbligatorio il parere del Comitato, è intervenuta in qualche caso la richiesta proveniente dalle Commissioni di merito, che ha permesso al Comitato di esprimere il parere – nei precedenti turni di presidenza – sulla riforma costituzionale e, in questi dieci mesi, su un testo delicato come quello riguardante la disciplina dei partiti politici.

Al rapporto saranno allegate schede analitiche (navigabili al loro interno) nelle quali si offre una lettura circostanziata dei pareri espressi dal Comitato.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

I.

PUBBLICAZIONI ED EVENTI

1.1. Gli Appunti del Comitato

Nei dieci mesi di riferimento sono stati pubblicati tre fascicoli della collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato fin dal 2004 in funzione di un aggiornamento periodico sull’attività normativa:

- il settimo fascicolo ha puntato l’attenzione sull’attuazione del diritto europeo a tre anni dalla legge 234/2012;
- l’ottavo fascicolo ha analizzato in dettaglio la legge di stabilità 2016;
- il nono fascicolo reca una disamina dei decreti del presidente del Consiglio dei ministri emanati nel biennio 2014-2015.

1.2. Il sito internet

I contenuti delle pagine dedicate al Comitato nel sito della Camera sono oggetto di costante aggiornamento. Sul sito sono disponibili, per ciascuna legislatura, la composizione del Comitato, l’ordine del giorno, i resoconti sommari delle sedute, i resoconti stenografici delle audizioni, i testi integrali dei Rapporti sulla legislazione, i rapporti sull’attività svolta dal Comitato, gli atti delle iniziative promosse e, tramite un *link* alle pagine dell’Osservatorio sulla legislazione, i materiali di documentazione e gli “Appunti del Comitato”.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

II.

L'ATTIVAZIONE DEL COMITATO

Nel quarto turno di presidenza il Comitato si è riunito **20** volte, esprimendo **26** pareri su **26** provvedimenti normativi, tutti rimessi al suo esame d'ufficio, con la rilevante eccezione del progetto di legge riguardante la disciplina dei partiti politici (A. C. 2839, TU con altre 21 proposte di legge):

- ◆ **12 disegni di legge di conversione di decreti-legge (a norma dell'articolo 96-bis, comma 1 del regolamento della Camera);**
- ◆ **13** progetti di legge contenenti disposizioni di delega, sottoposti all'esame del Comitato a norma dell'**articolo 16-bis, comma 6-bis del regolamento della Camera**, dei quali¹:
 - **6** disegni di legge governativi contenenti disposizioni di delega in materia di processo civile (C. 2953), di agricoltura (C. 3119, collegato agricolo), di consumo del suolo (C. 2039), di magistratura ordinaria e giudici di pace (C. 3672), di Terzo settore (C. 2617-B) e di contrasto alla povertà (C. 3594);
 - **1** disegno di legge governativo di delegazione europea (C. 3540, legge di delegazione europea 2015);
 - **1** disegno di legge governativo di legge europea (C. 3821, legge europea 2015 - 2016), contenente una disposizione di delega;
 - **1** testo unificato di proposte di legge di iniziativa parlamentare riguardante il Fondo per l'editoria (C. 3317 e abb.);
 - **4** proposte di legge parlamentare contenenti disposizioni di delega in materia di gestione delle acque pubbliche e servizio idrico (C. 2212), unioni

¹ Tre disegni di legge di conversione provenienti dal Senato recano disposizioni incidenti su disposizioni di delega.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

civili e convivenze (C. 3634), riforma del sistema dei confidi (C. 3209) e di ratifica della Convenzione in materia di assistenza giudiziaria penale (C. 1460-B);

- ◆ **1 proposta di legge parlamentare sottoposta al parere del Comitato a norma dell'articolo 16-bis, comma 4 del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione Affari costituzionali, riguardante la disciplina dei partiti politici (TU 2839 ed abb.).**

<i>Tipologia pareri</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>	<i>Tipologia provvedimenti</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 96-bis, co. 1</i>	<i>12</i>	<i>46,2%</i>	<i>12 disegni di legge di conversione</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 6-bis</i>	<i>13</i>	<i>50,0%</i>	<i>13 progetti di legge contenenti disposizioni di delega</i>
<i>Pareri espressi ai sensi dell'articolo 16-bis, co. 4</i>	<i>1</i>	<i>3,8%</i>	<i>1 proposta di legge parlamentare</i>

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

III.

CARATTERISTICHE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

I dati sull'attivazione del Comitato evidenziano un fenomeno interessante: il “sorpasso” dei pareri su progetti di legge contenenti disposizioni di delega rispetto ai pareri su disegni di legge di conversione. Prosegue così un processo che si è sviluppato nel corso della legislatura e che in parte è stato descritto nel rapporto relativo al precedente turno di presidenza.

Il lento riequilibrio tra disegni di legge di conversione e progetti di legge contenenti deleghe si è accompagnato alla costante, graduale e fisiologica diminuzione dei pareri espressi dal Comitato: il loro numero è passato dai 39 del primo turno ai 32 del secondo, ai 27 del terzo ed ai 26 del quarto.

Nel corso del primo turno, 29 pareri hanno riguardato disegni di legge di conversione e 10 pareri hanno riguardato progetti di legge contenenti disposizioni di delega o autorizzazioni alla delegificazione.

Durante il secondo turno, i pareri sono stati rispettivamente 24 e 7; il Comitato si è pronunciato anche sul disegno di legge di riforma costituzionale, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione.

Nel terzo turno i pareri sono stati rispettivamente 15 e 11 (anche in questo caso, occorre aggiungere il parere sul disegno di legge di riforma costituzionale).

Durante il quarto turno, infine, 12 pareri hanno riguardato disegni di legge di conversione e 13 progetti di legge contenenti disposizioni di delega (un altro parere ha riguardato la proposta di legge parlamentare riguardante la disciplina dei partiti politici, sottoposta al parere del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*,

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

comma 4 del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti la Commissione Affari costituzionali).

Quindi, nei quasi 42 mesi di attività i pareri sui disegni di legge di conversione hanno rappresentato quasi i due terzi dei pareri espressi dal Comitato; negli ultimi 10 mesi tale rapporto si attesta a poco meno della metà.

La differenza rispecchia l'evoluzione della produzione normativa nel corso della legislatura: su 244 leggi approvate alla data del 7 settembre 2016, 68 sono di conversione (il 27,9 per cento) e 24 contengono disposizioni di delega (quasi il 10 per cento). Le leggi di ratifica sono 94 (pari al 38,5 per cento); la categoria residuale delle altre leggi ne comprende 55 (il 22,5 per cento).

Nei dieci mesi di riferimento, sono state approvate 68 leggi, delle quali: 2 costituzionali (il testo della riforma della parte II della Costituzione e la legge costituzionale di modifica dello Statuto del Friuli Venezia Giulia); 2 leggi di bilancio; 13 di conversione (19,1 per cento); 10 contenenti disposizioni di delega (14,7 per cento; ad esse vanno aggiunte tre leggi di conversione che incidono anche su disposizioni di delega); 27 di ratifica (pari al 39,7 per cento); 14 altre leggi (cioè il 20,6 per cento).

I dati statistici da soli confermano quanto già rilevato nella premessa circa il ruolo del Comitato, che intercetta la produzione legislativa di maggior rilievo, con poche eccezioni (prima delle quali la legge di stabilità, cui però è stata dedicata un'attenta analisi in un fascicolo della collana "Appunti del Comitato"): da un lato, i decreti-legge chiamati ad affrontare talune tra le problematiche attualmente più spinose, dall'altro, i processi riformatori affidati a procedimenti delegati.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

IV.

L'ATTIVITÀ CONSULTIVA DEL COMITATO

Il Comitato esprime pareri “*sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente*” (art. 16-bis, comma 4 del regolamento della Camera).

4.1. La struttura dei pareri

I pareri in genere si compongono di:

- ◆ una **PREMESSA** in cui vengono presi in considerazione la struttura e lo stato dell’*iter* del provvedimento, la presenza o meno dell’analisi tecnico-normativa e dell’analisi di impatto della regolamentazione, il rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi;
- ◆ eventuali **OSSERVAZIONI** e **CONDIZIONI** distinte in base ai seguenti profili: l’efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente, la chiarezza e la proprietà della formulazione, l’omogeneità e i limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);
- ◆ eventuali **RACCOMANDAZIONI** al legislatore affinché utilizzi correttamente gli strumenti normativi a sua disposizione.

Sui **26** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento del presente Rapporto, **2** sono privi di rilievi. Si tratta dei pareri

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

riferiti al decreto-legge 117/2016 (C. 3954 – processo amministrativo telematico) e alla proposta di legge di riforma del sistema dei confidi (C. 3209).

La struttura dei **24** pareri **contenenti rilievi** è quella riportata nella tabella che segue:

Pareri contenenti rilievi	
Tipologia di rilievi	Pareri
Osservazioni	2
Condizioni	2
Osservazioni e condizioni	13
Osservazioni e raccomandazioni	2
Condizioni e raccomandazioni	3
Osservazioni, condizioni e raccomandazioni	2

Complessivamente, l'**83** per cento circa dei pareri (**20** su **24**) contiene rilievi formulati in forma di condizioni; **2** pareri contengono tutte le tre tipologie di rilievi utilizzate dal Comitato.

La tipologia dei rilievi presenti in ciascun parere è indicata nella [tabella 1](#).

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.2. I parametri utilizzati nei pareri

Il Comitato, nell'esprimere i propri pareri, si basa, essenzialmente, sui seguenti atti:

- ◆ **la legge 28 novembre 2005, n. 246** (articolo 14, commi 1-11) ed i relativi provvedimenti di attuazione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170), che disciplinano le relazioni per l'analisi tecnico-normativa e per l'analisi di impatto della regolamentazione;
- ◆ **la circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi normativi**, emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera, che costituisce un utile parametro per tutti i profili di interesse del Comitato: coordinamento con la normativa vigente; formulazione del testo; sistema delle fonti (con specifico riguardo alla incidenza su fonti secondarie);
- ◆ **la legge 23 agosto 1988, n. 400**, che disciplina l'attività normativa del Governo e costituisce un fondamentale parametro per quanto attiene al sistema delle fonti (articoli 14, 15, 17 e 17-*bis*) e viene talora richiamata anche con riguardo al coordinamento con la legislazione vigente e alla chiarezza dei testi normativi (articolo 13-*bis*);
- ◆ **la legge 27 luglio 2000, n. 212**, cosiddetto Statuto del contribuente, che costituisce un parametro meno utilizzato ma comunque importante per quanto attiene le disposizioni in materia tributaria, con riguardo ai temi della certezza del diritto ed alla efficacia retroattiva delle disposizioni.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

In aggiunta al rispetto di tali parametri, il Comitato guarda talora al coordinamento con la normativa di rango costituzionale, anche con riferimento alle riserve di legge previste in Costituzione ed all'efficacia temporale delle leggi penali (cfr. il [paragrafo 4.10](#)).

In questo turno di presidenza il Comitato ha anche richiamato in più occasioni la giurisprudenza costituzionale, con specifico riguardo ai limiti di contenuto della decretazione d'urgenza e all'individuazione dei principi e criteri direttivi nelle disposizioni di delegazione legislativa al Governo (cfr. il [paragrafo 4.11](#)).

Non tutti i fenomeni rilevati dal Comitato rientrano però nei parametri legislativi e giurisprudenziali a sua disposizione: alcuni aspetti fondamentali della produzione normativa vengono monitorati, poiché appaiono comunque riconducibili ad un uso ordinato della legislazione. Particolarmente significativi appaiono i rilevati relativi alla stratificazione normativa ed all'intreccio tra le fonti normative (come ad esempio decreti-legge che intervengono su altri decreti-legge in corso di conversione ovvero su ambiti oggetto di delega o delegificazione).

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.3. Analisi tecnico-normativa (ATN) e analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Dei **26** pareri resi dal Comitato **7** riguardano provvedimenti cui non sono applicabili le disposizioni in materia di analisi tecnico-normativa (**ATN**) e di analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), in quanto o di iniziativa parlamentare, o di provenienza, in prima o seconda lettura, dal Senato.

Dei **19** provvedimenti oggetto dei pareri in cui è stata rilevata la presenza o l'assenza di AIR e ATN:

- 9** risultano corredati di AIR e di ATN;
- 2** risultano corredati della sola ATN;
- 8** sono privi sia di AIR sia di ATN.

L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono disciplinate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, che ne hanno dettato una nuova disciplina a livello governativo. L'obiettivo sotteso ai due interventi è quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. A questo fine il regolamento dispone che "le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9"; la direttiva prevede che "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludano l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

di cui all'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione”.

La direttiva sull'analisi tecnico-normativa sostituisce la precedente direttiva, adottata nel 2000.

Il regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione dà attuazione all'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Le due analisi costituiscono gli strumenti per la valutazione ex ante, cui va aggiunta, quale strumento di valutazione ex post, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), oggetto del successivo regolamento di cui al DPCM 19 novembre 2009, n. 212.

Se AIR e VIR trovano i fondamenti della loro disciplina nell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), l'analisi tecnico-normativa non trova nessuna definizione a livello legislativo.

Nei **10** casi in cui l'**AIR** è assente:

- ◆ in **6** pareri si constata semplicemente l'assenza;
- ◆ in **4** pareri si segnala che la dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR è allegata al provvedimento ovvero che si dà conto dell'esenzione stessa nella relazione di accompagnamento.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.4. Profili di formulazione tecnica dei testi normativi

4.4.1. Considerazioni generali

Il Comitato, per la legislazione, negli ultimi anni, si è interessato anche ad aspetti ulteriori rispetto a quelli espressamente trattati nella circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi; in particolare, ha prestato attenzione ai seguenti fenomeni:

- ◆ stratificazione normativa e modifica di norme di recente approvazione;
- ◆ presenza di disposizioni transitorie, speciali o temporanee;
- ◆ presenza di disposizioni meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

Sono aspetti spesso molto contigui a quelli trattati nella circolare: per esempio, le disposizioni transitorie, speciali o temporanee delineano in genere regimi derogatori.

Il quadro complessivo emerge dalla seguente tabella, ove su sfondo giallo sono indicati i profili specificamente trattati nella circolare: dei **26** pareri espressi dal Comitato nel periodo di riferimento **23** si riferiscono a profili di formulazione tecnica dei testi.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Pareri riguardanti profili di formulazione tecnica dei testi legislativi	23 su 26
Deroghe	4
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	2
Proroga di disposizioni transitorie	1
Richiami generici, imprecisi o errati	3
Incidenza su fonti secondarie	4
Formulazione del testo	12
Titolo e rubriche	2
Stratificazione normativa	10
Modifica di norme recenti	3
Modifiche non testuali	11
Norme di interpretazione autentica	1
Norme descrittive, ricognitive, programmatiche	4

Dalla tabella emergono con evidenza talune problematiche strutturali della produzione legislativa, che appare:

- ◆ non sempre curata nella formulazione (ne sono spie la ricorrenza di questioni relative alla redazione del testo, ovvero la chiarezza delle espressioni utilizzate, nonché i richiami normativi effettuati in forma generica, imprecisi o errati);
- ◆ complessa e talora di difficile interpretazione e ricostruzione, anche a causa delle numerose modifiche non testuali a

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

- previgenti disposizioni normative e ad una stratificazione che talora interessa anche norme di recente approvazione;
- ◆ condizionata da un alto numero di disposizioni implicitamente o esplicitamente derogatorie della normativa vigente oppure volte a prorogare regimi in deroga o a stabilire regimi transitori, speciali o temporanei comunque fondati su impianti derogatori;
 - ◆ intrecciata con le fonti di rango subordinato, in forza di due fenomeni tra loro correlati: le modifiche a fonti secondarie apportate con fonti di rango primario; la previsione di provvedimenti non sempre facilmente riconducibili al sistema delle fonti per modificare atti legislativi (cosiddetta delegificazione spuria);
 - ◆ accompagnata dalla presenza di previsioni di dubbia portata normativa, meramente descrittive, ricognitive o programmatiche.

La [tabella 2](#) e la [tabella 3](#) indicano i singoli aspetti trattati nella circolare e quelli ulteriori che costituiscono oggetto dei pareri espressi dal Comitato.

Rimandando per il dettaglio alle schede relative a tutti i pareri espressi nel periodo di riferimento, che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limiterò in questa sede a qualche indicazione di carattere generale sugli aspetti appena segnalati.

Talune tendenze di tecnica legislativa manifestatesi nella parte finale della scorsa legislatura si ripresentano anche in quella in corso e costituiscono oggetto di attenzione da parte del Comitato. I fenomeni di particolare interesse, che già erano stati individuati con riguardo ai primi turni di presidenza del Comitato, sono, in particolare:

- una accentuata volatilità di diverse disposizioni, in ambiti nei quali si procede o in via incrementale e/o per successivi

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

aggiustamenti, ove si produce talora una stratificata situazione normativa, non sempre corredata degli opportuni coordinamenti;

- la previsione di discipline a carattere derogatorio, temporaneo, transitorio o sperimentale, poi magari di volta in volta prorogate;
- la redazione – a corredo delle parti precettive – di parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio, che indicano contesto e finalità, talora in stile quasi colloquiale;
- la formulazione delle disposizioni normative, spesso attraverso l'uso di termini stranieri, di locuzioni non appartenenti al linguaggio giuridico o formulazioni generiche, di non univoco significato o non direttamente applicabili.

4.4.2. Volatilità, stratificazione normativa ed assenza di coordinamento

Come risulta dalle tabelle 2 e 3, sono molti i pareri che si soffermano sui temi collegati del mancato coordinamento con la normativa vigente, della stratificazione normativa e della modifica di norme di recente approvazione. Ovviamente, i problemi si amplificano quando le norme si stratificano senza gli adeguati coordinamenti.

Nella premessa ho già avuto modo di annotare come gli 11 decreti-legge sui quali il Comitato si è pronunciato in questi dieci mesi siano classificabili in sei ambiti: il settore bancario (3 decreti); la cessione dell'ILVA (2 decreti); la partecipazione italiana alle missioni internazionali (2); interventi, lo più di carattere finanziario, per i territori e gli enti locali e regionali (3); proroga di termini (2); il sistema scolastico e la ricerca (1).

Una delle più note tra le ricorrenti vicende normative che hanno contrassegnato gli ultimi anni riguarda lo stabilimento ILVA di Taranto. Nelle premesse del parere sul decreto-legge n.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

98/2016 (C. 3886, cessione ILVA) il Comitato rileva che esso «interviene su una materia che in tempi recenti ha visto la rapida successione di otto decreti-legge, che, da un lato, sono intervenuti a regime sulla normativa in materia di grandi imprese in crisi e, dall'altro, hanno dettato una disciplina specifica e per lo più derogatoria del quadro normativo vigente per risolvere la crisi economica ed ambientale dello stabilimento ILVA di Taranto e del gruppo industriale; in tale quadro normativo, gli articoli 1 e 2 intervengono – rendendola più complessa e spostandone in avanti il termine finale di attuazione – su una disciplina soggetta a frequenti assestamenti, anche di recentissima formulazione, tra l'altro modificando in più punti il decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13».

Gli altri pareri che merita segnalare riguardano progetti di legge contenenti disposizioni di delega, nei quali il Comitato formula condizioni volte ad utilizzare le disposizioni di delega anche a fini di coordinamento normativo:

- nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2039-nuovo testo (delega consumo del suolo) si rileva che «il disegno di legge, pur recando un complesso di misure che, nell'ambito delle politiche per il territorio, presentano aspetti assai innovativi, interviene su un ambito materiale, quello della valorizzazione e della tutela del suolo, che presenta numerosi punti di contatto con altri settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi recenti, di interventi legislativi e con i quali dovrebbero essere assicurati gli opportuni coordinamenti» (Scheda 10, punto 2); il Comitato formula tra le altre una condizione volta ad utilizzare la delega anche per assicurare i necessari coordinamenti normativi: «all'articolo 5, che conferisce una delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi volti alla rigenerazione delle aree urbane degradate, intervenendo su un settore che ha formato, anche in tempi recenti, oggetto di numerosi interventi normativi, si preveda espressamente che nell'esercizio della delega il Governo debba

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

assicurare il coordinamento con la normativa vigente» ([Scheda 10, condizione 1](#));

▪ nelle premesse del parere sulla [proposta di legge C. 2212](#) (gestione acque pubbliche e servizio idrico) si annota che essa, «nell'intervenire su di un settore che ha formato oggetto di una profonda stratificazione normativa, non sempre effettua gli opportuni coordinamenti con l'ordinamento vigente, al quale si sovrappone in alcuni casi ribadendo disposizioni già vigenti e, in numerosi altri casi, modificando i regimi giuridici senza procedere alle necessarie novelle e abrogazioni» ([Scheda 12, punto 2](#)); all'elenco delle disposizioni non coordinate segue questa condizione, analoga alla precedente: «si ponga riparo ai numerosi difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente indicati in premessa e, segnatamente, a quelli riscontrati con il così detto codice ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, al quale in più punti la disciplina in oggetto si sovrappone, eventualmente valutando l'eventualità di aggiungere alla delega conferita al Governo dall'articolo 12, comma 2, un nuovo oggetto, consistente nel coordinamento della normativa introdotta dalla presente legge con l'ordinamento vigente»;

▪ nelle premesse del parere sulla [proposta di legge C.2839 e abb.](#) (disciplina dei partiti politici) il Comitato rileva che «il testo unificato interviene su una materia oggetto di una significativa stratificazione normativa, essendo stata investita, negli ultimi anni, da profonde rivisitazioni in particolare ad opera della legge 6 luglio 2012, n. 96 e del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149; al riguardo, si segnala che talune delle disposizioni del testo e, in particolare, l'articolo 2, comma 3, l'articolo 3, l'articolo 6, comma 8 e gli articoli 7-*bis* e 8 sono opportunamente formulati in termini di novella e che l'articolo 9 abroga alcune delle disposizioni contenute nei due atti legislativi già richiamati, nonché nelle leggi 18 novembre 1981, n. 659 e 5 luglio 1982, n. 441, in quanto superate dalle disposizioni del testo all'esame. Altre disposizioni fanno invece sistema e talora si affiancano o

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

si sovrappongono alla normativa vigente» ([Scheda 17, punto 2](#)); ne deriva la conseguente condizione: «considerato che il testo unificato interviene su di un settore che ha formato oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa, che rende in alcuni casi difficoltosa l'individuazione della disciplina concretamente applicabile, si verifichi l'opportunità - come peraltro previsto da talune delle proposte di legge confluite nel testo - di delegare il Governo all'elaborazione di un testo unico di natura ricognitiva che raccolga in un organico contesto la normativa in materia di disciplina, contribuzione e trasparenza dei partiti, movimenti e gruppi politici».

4.4.3. Discipline a carattere temporaneo, transitorio, sperimentale o derogatorio

I decreti-legge che di volta in volta prorogano la partecipazione italiana alle missioni internazionali ed alle iniziative per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione presentano generalmente profili di interesse sul versante della stratificazione e del coordinamento normativi, che in genere investono – ed è il motivo per cui vengono trattati in questo paragrafo – disposizioni a carattere derogatorio, originariamente concepite per un limitato periodo di tempo e poi via via prorogate. Nei dieci mesi di riferimento il Comitato si è pronunciato su due decreti-legge riguardanti la proroga di missioni internazionali: il n. 174 del 2015 e il n. 67 del 2016.

Il ragionamento svolto in entrambi i pareri parte dalla constatazione che «secondo un procedimento consueto nei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

volte segnalati dal Comitato [...] effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse»;

«per la disciplina in materia penale, il provvedimento perpetua una lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008, senza al contempo aggiornare - in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 - i richiami a quelle disposizioni che, in quanto confluite nel Codice in questione, sono state abrogate nella fonte originaria» ([Scheda 1, punto 3](#)) ([Scheda 24, punto 3](#));

«in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina in più punti derogatoria del diritto vigente. La relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) dà conto analiticamente delle norme derogate, anche implicitamente; si rammenta tuttavia che l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 dispone tra l'altro che il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede “a che ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate” (comma 1, lettera *a*) e che “Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito” (comma 2); deroghe sono riscontrabili, in particolare: all'articolo 5, comma 1, sul trattamento del personale in missione; all'articolo 5, comma 4, in materia di compenso forfettario di impiego per il personale che partecipa alle missioni militari; all'articolo 6, comma 1, sulla competenza territoriale dei tribunali militari, sulla procedura penale militare, al codice penale ed al codice di procedura penale; all'articolo 7,

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

comma 1, in materia contabile»; ([Scheda 1, punto 4](#) e [Scheda 24, punto 4](#)).

Ulteriori rilievi presenti nelle premesse di entrambi i pareri concernono l'efficacia retroattiva dei decreti: in particolare, il decreto-legge n. 67 del 2016 retroagisce di quattro mesi e mezzo rispetto alla data di entrata in vigore. Il Comitato constata in entrambi i casi che «si tratta di una circostanza non coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, anche ove si consideri che il decreto contiene, tra l'altro, disposizioni in materia penale» ([Scheda 1, punto 5](#) e [Scheda 24, punto 5](#)).

Dal circostanziato quadro tracciato nelle premesse conseguono in entrambi i casi le seguenti raccomandazioni:

« 1) richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, rileva la necessità che, ove si voglia confermare la vigenza delle suddette missioni, si provveda alla loro proroga ed al loro finanziamento in tempi compatibili con la loro scadenza, evitando così di dare copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle suddette missioni in via retroattiva, anche tenuto conto della presenza, nei suddetti decreti-legge, di disposizioni in materia penale;

2) in presenza di norme dirette a sostituire, modificare, abrogare o derogare norme vigenti, abbia cura il legislatore, in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, di indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate».

Occorre segnalare che l'auspicata cornice normativa di carattere generale più volte invocata dal Comitato è stata finalmente approvata: la legge 21 luglio 2016, n. 145 reca infatti disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

L'altra tipologia di decreto che, insieme a quella riguardante la partecipazione italiana alle missioni internazionali, offre

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

numerosi spunti in materia è quella dei decreti volti alla proroga di termini (cosiddetti “milleproroghe”): nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 210 del 2015 (C. 3513) il Comitato constata, con il richiamo di numerosi esempi, l'esistenza di quattro fenomeni in parte convergenti e in parte speculari:

«il decreto-legge reca disposizioni di carattere temporaneo delle quali, quanto meno in alcuni casi, andrebbe valutata la trasformazione a regime, poiché, a seguito di successive proroghe, si applicano ininterrottamente da numerosi anni». ([Scheda 6, punto 4](#));

«il decreto-legge proroga inoltre in più punti il termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni»; ([Scheda 6, punto 5](#));

«altre disposizioni intervengono poi a prorogare il termine per l'adozione di provvedimenti applicativi di norme preesistenti che, conseguentemente, pur vigendo da tempo, non hanno mai trovato attuazione» ([Scheda 6, punto 6](#));

«alcune disposizioni intervengono infine a prorogare disposizioni aventi carattere derogatorio» ([Scheda 6, punto 7](#)).

Dalla rilevazione conseguono un'osservazione volta a verificare se talune disposizioni citate nelle premesse «debbono mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime» e la seguente raccomandazione: «come più volte ribadito dal Comitato per la legislazione, abbia cura il legislatore di introdurre interventi stabili e a regime, evitando il ricorso sistematico a una legislazione provvisoria, temporanea, sperimentale o fatta di mere proroghe, che, nell'incorporare già all'origine la previsione di successivi interventi integrativi, correttivi, o, comunque, a regime, confligge con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione».

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.4.4. Parti descrittive, ricognitive, programmatiche o di principio

Il ricorso a preamboli esplicativi e a periodi privi di contenuto immediatamente precettivo, in quanto si limitano a dare indicazioni di contesto, descrittive, ricognitive, di principio o programmatiche, ha trovato notevole diffusione a partire dal decreto-legge n. 70/2011, nella scorsa legislatura.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, si segnalano, tra gli altri, i pareri sui decreti-legge n. 191/2015 (C. 3481 – cessione ILVA) e n. 113/2016 (C. 3926 – enti territoriali e territorio) e su due proposte di legge, C. 2212 (gestione acque pubbliche e servizio idrico) e C. 3634 (unioni civili e convivenze).

Il più interessante è il parere sulla proposta di legge C. 2212, le cui premesse offrono un ampio campionario di disposizioni di dubbia portata normativa: «talune disposizioni presentano un contenuto descrittivo o ricognitivo, soprattutto là dove, all'articolo 2, si soffermano sulla definizione dell'acqua. A titolo esemplificativo, il comma 1, al primo periodo, definisce l'acqua "un bene naturale e un diritto umano universale"; al secondo periodo definisce a sua volta il "diritto all'acqua potabile di qualità nonché ai servizi igienico-sanitari" come "un diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani"; al terzo periodo afferma che "la responsabilità primaria dello Stato di garantire la piena realizzazione di tutti i diritti umani resta ferma anche in caso di delega della fornitura di acqua potabile o di servizi igienico-sanitari a enti di diritto pubblico"; meramente descrittive sono anche le norme contenute al comma 2, primo e quarto periodo, così come contenuto ricognitivo hanno anche le previsioni presenti all'articolo 5, commi 2 e 3, in ordine alle competenze del Ministero dell'ambiente e delle regioni » ([Scheda 12, punto 3](#)).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.5. Sistema delle fonti

Il Comitato ha sempre dedicato una grande attenzione nei suoi pareri agli aspetti critici legati al sistema delle fonti, analizzando:

- ◆ i rapporti tra le fonti del diritto;
- ◆ il coerente utilizzo delle fonti;
- ◆ la sovrapposizione di fonti;
- ◆ la previsione di adempimenti particolari;
- ◆ gli intrecci con altri atti, in particolare con altri decreti-legge in corso di conversione.

La tabella che segue mostra in maniera eloquente la frequenza con la quale il Comitato si è soffermato su tali problematiche, trattate in **21** dei **26** pareri espressi.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Sistema delle fonti: pareri con notazioni rispetto al totale	
Coordinamento con vigenti fonti normative	18
Sovrapposizione di fonti normative	3
Coerente utilizzo delle fonti normative	10
Rapporti con fonti subordinate	5
Delegificazione spuria	3
DPCM con contenuto normativo	6
Adempimenti	9
Efficacia temporale	5
Decreti ministeriali “non regolamentari”	3

La [tabella 4](#) illustra nel dettaglio i pareri espressi dal Comitato sugli specifici aspetti.

I pareri più interessanti investono per lo più progetti di legge contenenti disposizioni di delega. Tra tutti, si citano 7 pareri, il primo dei quali riguardante un disegno di legge di conversione:

◆ nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 191/2015 (ILVA) si segnala che «il decreto-legge, all'articolo 1, comma 8, perpetua la catena di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore prevista con riguardo alla vicenda ILVA, prevedendo, in particolare, che eventuali

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

modifiche e integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria debbano essere approvate con la stessa procedura prevista per l'adozione del Piano: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In tal modo, si deroga implicitamente alla legge n. 400 del 1988 (che non prevede in via generale l'adozione di DPCM su proposta di ministri) e all'articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica “tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri”» ([Scheda 3, punto 3](#)). Ne consegue la seguente raccomandazione:

«ribadendo il rilievo già più volte formulato sulla necessità che sia assicurata la coerenza degli strumenti normativi impiegati con particolare riguardo all'esigenza di garantire che ciascuno di essi sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche e sia adottato sulla base della procedura per esso prevista, abbia in particolare cura il legislatore di attenersi al procedimento delineato dall'articolo 1, comma 1, lettera *ii*) della legge 12 gennaio 1991, n. 13, in base alla quale «tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri» sono adottati con decreto del Presidente della Repubblica, astenendosi conseguentemente dal prevedere l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio previa delibera del Consiglio dei ministri» ([Scheda 3, raccomandazione 1](#));

◆ nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2039 (consumo del suolo) il Comitato rileva che «il disegno di legge, allo scopo di conseguire l'obiettivo della progressiva riduzione del consumo del suolo a livello nazionale e di ripartire a livello regionale i quantitativi di consumo del suolo disponibili, delinea una complessa procedura che prevede l'adozione di numerosi atti attuativi dell'Esecutivo nazionale, di deliberazioni della Conferenza unificata e di disposizioni regionali attuative, disciplinando l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nel caso di inerzia a provvedere della Conferenza unificata o degli

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

enti territoriali; tale procedura contempla, tra l'altro, il ricorso a strumenti atipici ai quali viene assegnata una funzione di natura normativa; in particolare, il testo prevede l'adozione di direttive del Ministro di settore alle quali si assegna il compito di definire, tra l'altro, le modalità e criteri per l'attuazione della legge (articolo 3, comma 7). In relazione al ricorso a tali strumenti (dei quali, peraltro, non è neppure obbligatoria la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) in luogo di regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda 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 Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’, di natura non regolamentare”*» ([Scheda 10, punto 4](#));

◆ nelle premesse del parere sulla proposta di legge 2212 (gestione acque pubbliche e servizio idrico) il Comitato si sofferma sulle previsioni che, nel demandare al Governo compiti attuativi, gli lasciano ampia discrezionalità: «la proposta di legge, in alcuni casi, conferisce compiti al Governo senza circoscriverne adeguatamente la discrezionalità nella relativa esecuzione, o senza adeguatamente specificare a quali soggetti i suddetti compiti sono conferiti. In particolare, all'articolo 5, il comma 1, ultimo periodo prevede l'istituzione di un Comitato interministeriale cui sono attribuite le competenze relative alla programmazione delle grandi opere infrastrutturali a livello di reti idrauliche nonché all'acqua per l'uso umano, senza che siano indicati i Ministri componenti del medesimo; il comma 5 demanda l'istituzione di un'Autorità nazionale di vigilanza sulle risorse idriche ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

tutela del territorio e del mare, senza specificarne poteri, composizione, funzioni, risorse finanziarie, strumentali e di personale e sede, ma limitandosi ad un generico rinvio alla legge; il comma 6 prevede che l'Autorità si avvalga di un Osservatorio sui settori di propria competenza, in ordine al quale, analogamente, non sono fornite indicazioni in ordine alla struttura, all'organizzazione e al personale, né all'atto di istituzione; all'articolo 6, il comma 9 prevede genericamente che "in caso di mancata osservanza di quanto stabilito dal presente articolo" il Governo eserciti i poteri sostitutivi stabiliti dalla legge, senza specificare a quali organi il Governo si vada a sostituire e sulla base di quale procedura; al comma 10 del medesimo articolo 6 prevede poi l'adozione di un decreto dei Ministri competenti, senza precisare quali essi siano; all'articolo 10, comma 4, stabilisce che il Governo definisca la Carta nazionale del servizio idrico integrato, senza precisare con quale strumento (presumibilmente un regolamento) debba provvedervi» ([Scheda 12, punto 4](#)). Ne conseguono cinque condizioni: una per ciascuno dei punti evidenziati;

◆ in due casi, il Comitato registra l'intreccio tra previsioni di delegificazione spuria e disposizioni di delega:

- nelle premesse del parere sulla proposta di legge C. 3634 (unioni civili e convivenze) si registrano due fenomeni tra loro opposti: una legificazione di una fonte regolamentare preceduta, in via transitoria, da una sua dequalificazione. Da un lato, infatti, il comma 28, lettera a) dell'unico articolo «annovera tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello dell'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni alle previsioni della legge all'esame: in proposito, si segnala che le succitate disposizioni sono contenute principalmente in una fonte regolamentare (si tratta del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre del 2000, recante Disciplina dell'archivio civile); conseguentemente, il medesimo articolo, alla lettera c),

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

annovera, tra i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, quello del coordinamento con la nuova disciplina delle vigenti disposizioni contenute non solo in fonti di rango primario, ma anche “nei regolamenti e nei decreti”, con la conseguenza che entrambi i principi e criteri direttivi sembrerebbero volti a delegare il Governo a modificare con fonte di rango primario disposizioni di natura regolamentare, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme 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)» ([Scheda 13, punto 7](#)). Dall'altro lato, «il successivo comma 34, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 28, lettera *a*), affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di stabilire “le disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile”, delineando così una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto e che determina, nelle more della legificazione della fonte operata dal comma 28, una transitoria dequalificazione della stessa» ([Scheda 13, punto 8](#)). Ne consegue un'unica condizione, volta a verificare «la coerenza del combinato disposto dell'articolo 1, comma 28, lettere *a*) e *c*), e comma 34, con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto» ([Scheda 13, condizione 1](#));

- nell'ambito del disegno di legge che delega il Governo al riordino del Terzo settore, nel testo modificato dal Senato (C. 2617-B), «l'articolo 4, comma 1, lettera *b*), nel mantenere in capo ai decreti legislativi e cioè ad una fonte di rango primario il compito di individuare le attività di interesse generale, affida il

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

periodico aggiornamento di tali attività ad una fonte atipica subordinata alla legge, ed, in particolare, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, consentendo così a tale atto di modificare previsioni di rango primario sulla base di una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto» ([Scheda 15, punto 4](#)). Anche in questo caso segue una condizione volta a verificare la coerenza della disposizione con il corretto utilizzo delle fonti del diritto ([Scheda 15, condizione 1](#));

◆ nelle premesse del parere sul disegno di legge n. 3821 (legge europea 2015-2016) il Comitato rileva che l'articolo 35, comma 1, lettera *b*) «sostituisce il comma 3 dell'articolo 45 della legge n. 234 del 2012 - che demanda l'attuazione delle disposizioni recate da tale articolo, in materia di comunicazioni in ordine agli aiuti di Stato, ad un regolamento adottato a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 - prevedendo che l'attuazione di tali disposizioni sia invece affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, “da adottare di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”; in proposito, si segnala che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, tale circostanza non appare coerente con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto atipico la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di regolamenti emanati a norma dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, come peraltro stabiliva la norma novellata» ([Scheda 20, punto 4](#)). Ne deriva una condizione soppressiva ([Scheda 20, condizione 3](#));

◆ infine, nelle premesse del parere sul disegno di legge n. 3119 (collegato agricolo) si notano due fenomeni:

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

1. «in numerosissime circostanze, il disegno di legge incide in modo non testuale ovvero mediante esplicite novelle su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, integrando una modalità di produzione legislativa che, secondo i costanti indirizzi del Comitato, non appare conforme 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). Ciò si riscontra, in particolare, all'articolo 1, commi 6 e 7, che interviene sul passaporto di identificazione dei bovini, disciplinato dal regolamento di cui al DPR 19 ottobre 2000, n. 437, di cui il comma 8 abroga due disposizioni; all'articolo 8-*quater*, che, da un lato fissa direttamente per legge la misura del contributo ambientale a carico dei produttori e degli importatori di oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare che l'articolo 233, comma 10, lettera c) del decreto legislativo n. 152 del 2006 demanda ad un decreto interministeriale e, dall'altro lato, demanda ad un decreto interministeriale l'aggiornamento dell'entità del contributo, operando così una sorta di delegificazione sulla base di una procedura che si discosta da quella delineata dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; all'articolo 16, che integra in maniera non testuale il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali in data 20 novembre 2007; all'articolo 25-*septies*, sulla denominazione di “fungo cardocello” o “cardoncello”, che integra la disciplina recata dal regolamento di delegificazione concernente la disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati, di cui al DPR 14 luglio 1995, n. 376, e all'articolo 29, comma 2, che novella il regolamento di cui al DPR 2 ottobre 1968, n. 1639» ([Scheda 8, punto 4](#));

2. l'articolo 1, comma 4 «demanda ad un decreto di natura non regolamentare (del quale, peraltro non è obbligatoria

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

neppure la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali la definizione di “disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela” dei prodotti agroalimentari. A tale proposito, come più volte segnalato dal Comitato, 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, più recentemente, 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 Governo possa esercitarsi mediante atti ‘atipici’, di natura non regolamentare*» ([Scheda 8, punto 5](#)). Ne conseguono due condizioni:

«1) per quanto detto in premessa, all'articolo 1, comma 4, che demanda compiti attuativi a un decreto ministeriale del quale viene specificata la natura non regolamentare, sia riformulata la disposizione nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988;

2) per quanto detto in premessa, si sopprimano le disposizioni contenute all'articolo 1, commi 6 e 7, all'articolo 8-*quater*, all'articolo 16, all'articolo 25-*septies* e all'articolo 29, comma 2, nella parte in cui incidono in maniera non testuale ovvero mediante esplicite novelle su discipline oggetto di fonti normative di rango subordinato, ovvero si proceda a riformularle nel senso di autorizzare il Governo ad integrare la disciplina contenuta nelle fonti secondarie mediante atto avente la medesima forza».

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Si segnalano infine le raccomandazioni formulate nel parere sul decreto-legge n. 42/2016 (C. 3822 – sistema scolastico e ricerca) riportate, per organicità del commento, nel paragrafo successivo.

4.6. Richiami alla legge n. 400 del 1988

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **10** pareri sui **26** espressi richiamano espressamente almeno un articolo della legge n. 400 del 1988, a testimonianza dell'attenzione posta dal Comitato sul sistema delle fonti.

Si tratta di **7** pareri espressi su disegni di legge di conversione e di **3** pareri espressi su progetti di legge contenenti disposizioni di delega.

La tabella che segue dà conto dei richiami alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 operate dai pareri espressi nel periodo di riferimento.

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Gli articoli della legge n. 400/1988 richiamati nei pareri del Comitato

Pareri contenenti richiami alla L. 400/1988	
Riferimento normativo	Num. pareri
art. 13-bis Chiarezza testi normativi	2
art. 15, co. 2, a) Deleghe in DL	3
art. 15, comma 3 Limiti di contenuto	2
art. 15, co. 3 Immediata applicazione	2
art. 17, co. 1 Reg. esec., att. integ., indep. (DPR)	1
art. 17, co. 2 Reg. delegif. (DPR)	3
art. 17, co. 3 Reg. settoriali (DM)	3
art. 17 in generale Regolamenti	2

La [tabella 5](#) dà conto nel dettaglio dei richiami alla legge n. 400/1988 contenuti nei singoli pareri espressi dal Comitato. Rimandando per l'analisi di dettaglio, alle schede che saranno allegate al presente rapporto, in formato elettronico, mi limito in questa sede ad una rapidissima ricognizione:

◆ l'articolo 13-bis, sulla chiarezza dei testi normativi, è stato richiamato dal Comitato nelle premesse e in una raccomandazione dei pareri sui decreti-legge n. 174/2015 e n. 67/2016 (partecipazione italiana alle missioni internazionali) in

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

relazione alla disciplina in più punti derogatoria del diritto vigente (cfr. il paragrafo 4.4.3);

◆ con riguardo ai limiti di contenuto dei decreti-legge, i casi più interessanti concernono:

l'introduzione nel disegno di legge di conversione di disposizioni incidenti su deleghe, puntualmente oggetto di una condizione soppressiva nei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 185/2015 (C. 3495 – territorio e proroga delega sulla riforma del bilancio dello Stato), n. 42/2016 (C. 3822 – sistema scolastico e ricerca) e n. 67/2017 (C. 3953 – partecipazione italiana alle missioni internazionali).

I tre pareri contengono articolati ragionamenti nelle premesse, cui conseguono condizioni più o meno laconiche e, nel caso del decreto-legge n. 42/2016, una raccomandazione. Rispetto al passato, il Comitato tiene conto non soltanto degli orientamenti ormai consolidati alla Camera, in base ai quali sono inammissibili aggiunte di carattere sostanziale ai disegni di legge di conversione, tanto più se riguardanti disposizioni di delega, ma anche la linea più flessibile che emerge nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che consente l'intervento su disposizioni di delega da parte delle leggi di conversione, purché vi sia un'omogeneità contenutistica rispetto al relativo decreto-legge. In sede di conversione del citato decreto-legge n. 185/2015, sono state introdotte due disposizioni: una nell'ambito del disegno di legge di conversione e l'altra nell'ambito dell'articolo 7 del decreto. Il Comitato rileva nelle premesse che «[alcune delle modifiche apportate dal Senato sembrerebbero avere portata ordinamentale. Si tratta, in particolare] dell'articolo 7, comma 4-*bis*, che novella la legge di delega per la revisione dello strumento militare nazionale (legge n. 244 del 2012) introducendovi una nuova delega integrativa finalizzata ad assicurare la sostanziale equiordinazione dei comparti sicurezza e difesa, da esercitare entro il 1° luglio 2017; con riferimento a tale ultima disposizione, introdotta in sede di esame parlamentare, si richiama il limite di contenuto alla

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

decretazione d'urgenza posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988, secondo il quale Governo non può, mediante decreto-legge, “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione” e si ricorda che, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 1998 e ribadito nella sentenza n. 237 del 2013, “l'atto di conferimento al Governo di delega legislativa può avvenire solo con legge”; in relazione invece all'inserimento, a seguito dell'approvazione di emendamenti in sede parlamentare, di disposizioni di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione – peraltro volte a rafforzare in tale procedimento il ruolo delle Commissioni parlamentari –, si ricorda che tale circostanza, secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione, integra anch'essa una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, e che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge. Inoltre, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012 (con orientamento confermato dalla sentenza n. 32 del 2014), tenuto conto che il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione *“istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario”* ha affermato che *“l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta”* dalla stessa norma costituzionale; a tale ultimo proposito, si rileva tuttavia che la Corte costituzionale, con la stessa sentenza n. 237 del 2013 si è discostata dagli indirizzi sopra richiamati, affermando che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

ulteriori. Ciò, tuttavia, nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo» ([scheda 4, punto 2](#)). Ne consegue la laconica condizione: «per quanto detto in premessa, si sopprimano il comma 4-*bis* dell'articolo 7 del decreto-legge e il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione».

Nella condizione formulata nell'ambito del parere sul decreto-legge n. 42/2016 sono presenti entrambi i parametri assunti come riferimenti dal Comitato (orientamenti della Camera e giurisprudenza della Corte costituzionale), che lo inducono a formulare la condizione stessa non in termini seccamente soppressivi, bensì come invito ad una valutazione da parte della Commissione competente: «alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti, e tenuto tuttavia conto della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2013 richiamata in premessa, si valuti la soppressione del comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione». La raccomandazione tocca, oltre questo aspetto, il profilo del rapporto con le fonti subordinate e, nel caso di specie, la rilegificazione di materie disciplinate con fonti regolamentari:

«ribadendo il rilievo già più volte formulato dal Comitato sulla necessità che ciascuno strumento normativo sia utilizzato in modo coerente rispetto alle proprie caratteristiche, abbia cura il legislatore, sia in sede di iniziativa legislativa, sia nell'ambito delle procedure emendative parlamentari:

- a) di attenersi alle indicazioni contenute nella giurisprudenza costituzionale circa la necessità di considerare lo stretto nesso intercorrente tra l'intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge e la ricorrenza dei presupposti fattuali indicati al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione;

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

- b) di astenersi dal rilegificare materie disciplinate da fonti secondarie del diritto e di non assegnare a fonti atipiche compiti di tipo normativo che l'ordinamento riserva alle fonti secondarie del diritto."

La condizione formulata nell'ambito del parere sul decreto-legge n. 67/2016 torna a proporre la diretta soppressione delle norme incidenti su disposizioni di delega: «alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti e tenuto conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 237 del 2013 richiamate in premessa, provvedano le Commissioni a sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione».

◆ con riguardo al profilo ordinamentale dell'immediata applicazione, il Comitato:

- nel parere sul decreto-legge n. 18/2016 (C. 3606 – Banche di credito cooperativo) ha rilevato nelle premesse che «all'articolo 2, comma 1, il decreto-legge dispone inoltre che, in sede di prima applicazione delle novelle introdotte nel decreto legislativo n. 385 del 1993 dall'articolo 1, comma 5 (articoli 37-*bis* e 37-*ter*), la comunicazione prevista dal nuovo articolo 37-*ter* “è inviata alla Banca d'Italia entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni emanate ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 7”: si tratta di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, per la cui adozione non è tuttavia previsto alcun termine» ([Scheda 9, punto 5](#)); ne consegue la seguente osservazione: «per quanto detto in premessa ed anche al fine della rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della “immediata applicabilità” delle misure contenute nel

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

decreto-legge – che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, va valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica degli adempimenti previsti – si dovrebbe indicare il termine per l'adozione del decreto ministeriale previsto dall'articolo 1, comma 5, capoverso articolo 37-*bis*, comma 7, dalla cui adozione decorre a sua volta, in sede di prima applicazione, il termine di diciotto mesi per l'invio alla Banca d'Italia della comunicazione di cui all'articolo 37-*ter*, comma 1, funzionale alla costituzione del gruppo bancario cooperativo»;

- nel parere sul decreto-legge n. 42/2016, si limita a rilevare nelle premesse che «le disposizioni del decreto-legge sono, in generale, di immediata applicazione, come previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988; fa eccezione l'articolo 1-*quinquies*, inserito al Senato, che, con previsioni di carattere ordinamentale, al comma 1 istituisce, a decorrere dall'anno 2017, un contributo annuale alle scuole paritarie che accolgano studenti con disabilità, nel contempo disponendo, al comma 2, ai fini della verifica del mantenimento della parità, un accertamento annuale del rispetto del requisito relativo all'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio; in relazione a tali previsioni, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, la rispondenza al requisito della “immediata applicabilità” dovrebbe essere valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che, nel caso di specie non sono espressamente indicati)» ([Scheda 16, punto 4](#)).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.7. Profili della legislazione delegata

Il Comitato ha espresso il parere su:

13 progetti di legge recanti disposizioni di delega (sul disegno di legge C. 2617-B si è pronunciato sia in prima, sia in seconda lettura

1 disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 185/2015 contenente una nuova disposizione di delega (C. 3495 – territorio e proroga termini deleghe per la revisione del bilancio dello Stato).

L'analisi del Comitato ha riguardato i seguenti aspetti problematici:

- ◆ la scarsa definizione dei principi e criteri direttivi, rilevata nei pareri su 4 disegni di legge di iniziativa governativa (C. 2953 – processo civile; C. 3119 – collegato agricolo; C. 3540 – legge di delegazione europea 2015; C. 3594 – contrasto alla povertà) e su 2 proposte di legge di iniziativa parlamentare (C. 3317 e abb. - delega Fondo editoria; C. 2212 – delega acque pubbliche e servizio idrico);
- ◆ la sovrapposizione tra principi, criteri direttivi ed oggetto della delega, rilevata in 4 pareri, su 2 disegni di legge governativi (C. 3119; C. 2039 nuovo testo – consumo del suolo) e su due proposte di legge di iniziativa parlamentare (C. 3317 e abb; C. 1460-B – ratifica Convenzione su assistenza giudiziaria penale);
 - ◆ la possibilità di scegliere tra più opzioni alternative è rilevata in 1 parere, sul disegno di legge di delegazione europea 2015 (C. 3540);
- ◆ le procedure di delega. In particolare, l'attenzione del Comitato si è concentrata sulla necessità di individuare termini certi e conoscibili per l'esercizio della delega, evitando tecniche di “scorrimento” di tali termini. Nei pareri sul disegno di legge di conversione C. 3495, sulla proposta di legge di iniziativa parlamentare C. 3634 e su altri 6 disegni di legge governativi (C. 2953; C. 3119; C. 2039 NT; C. 3672 –

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

delega su magistratura ordinaria e giudici di pace; C. 3594; C. 3821 – legge europea 2015 - 2016) il Comitato constata nelle premesse ([Scheda 4, punto 1](#); [Scheda 5, punto 3](#); [Scheda 8, punto 8](#); [Scheda 10, punto 8](#); [Scheda 13, punto 10](#); [Scheda 14, punto 3](#); [Scheda 18, punto 3](#); [Scheda 20, punto 3](#)) il ricorso alla tecnica dello scorrimento, consistente nella possibilità di prolungare il termine per l'esercizio della delega quando l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza del termine stesso, ponendo in ciascun parere una condizione finalizzata ad individuare «il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di scorrimenti»². In tutti i citati pareri il Comitato ha posto una condizione soppressiva della disposizione che prevede lo scorrimento dei termini², fatta eccezione per il parere sul disegno di legge C. 2953, la cui condizione invita più genericamente ad individuare «il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di “scorrimenti”».

Nelle premesse del parere espresso in seconda lettura sul disegno di legge n. 2617-B il Comitato annota che «all'articolo 1, comma 5, ultimo periodo, è stata espunta la disposizione volta ad esplicitare l'obbligo per il Governo di rispettare il termine per la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere fissato dal primo periodo del comma 5, pena la decadenza dall'esercizio della delega, trattandosi di un effetto comunque implicito alla previsione contenuta al primo periodo» ([Scheda 15, punto 1](#)).

La tabella seguente dà conto della frequenza dei vari rilievi negli atti esaminati.

² Nel parere sul disegno di legge C. 3821 la soppressione della previsione relativa allo scorrimento è subordinata ad una più generale condizione, volta al trasferimento della disposizione di delega nella sede propria della legge di delegazione europea (Cfr. il paragrafo 4.8).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

Rilievi riguardanti progetti di legge contenenti disposizioni di delega		
Tipologia dei rilievi formulati nei pareri	N. di pareri contenenti il rilievo	% rispetto al totale dei pareri resi su progetti di legge contenenti deleghe
Principi e criteri direttivi generici o mancanti	6	42,86%
Sovrapposizione tra principi, criteri e oggetto della delega	4	28,57%
Procedure di delega	8	57,14%

La [tabella 6](#) dà conto nel dettaglio dei singoli pareri del Comitato su atti contenenti deleghe.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.8. Omogeneità/eterogeneità del contenuto

Il tema della omogeneità/eterogeneità dei contenuti dei provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato ha sempre ricevuto particolare attenzione con specifico riguardo ai disegni di legge di conversione, anche in relazione al rispetto dell'articolo 15, comma 3 della legge n. 400 del 1988, in base al quale «*il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo*».

D'altra parte, proprio i disegni di legge di conversione appaiono storicamente più problematici da questo punto di vista. Nei dieci mesi di riferimento del presente rapporto **9** dei 12 decreti-legge esaminati hanno un contenuto omogeneo (in un caso “sostanzialmente omogeneo” e in due casi anche “corrispondente al titolo”); **2** decreti presentano un contenuto classificabile implicitamente come “disomogeneo con finalità univoca” (C. 3495, Territorio e proroga deleghe per la revisione del bilancio dello Stato; C. 3926, Enti territoriali e territorio); infine, il contenuto del decreto-legge n. 210/2015 (C. 3513 – “milleproroghe”) è considerato fisiologicamente eterogeneo: reca infatti disposizioni che intervengono «su numerosi ambiti materiali, ma che risultano legate tra loro dalla comune funzione di prorogare o differire termini previsti da disposizioni legislative vigenti, ovvero di introdurre regimi transitori» ([Scheda 6, punto 1](#)).

Nel paragrafo 4.6 si sono richiamati i pareri nei quali il Comitato, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha posto la questione dell'omogeneità con il contenuto del decreto-legge delle disposizioni incidenti su deleghe legislative.

Per quanto riguarda i progetti di legge contenenti deleghe, la maggior parte di essi tende ad avere un contenuto omogeneo, sia tra i disegni di legge governativi, sia tra i progetti di legge parlamentari; costituisce una eccezione il “collegato agricolo”

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

(C. 3119), il contenuto del quale è definito nel parere del Comitato “estremamente ampio e complesso”.

Nel parere sul disegno di legge europea 2015-2016 (C. 3821), il Comitato annota nelle premesse che «il disegno di legge, che si compone di 37 articoli, reca un contenuto in larghissima parte corrispondente al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 - che ha riformato il procedimento per l'adempimento degli obblighi europei e l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione Europea, prevedendo tra l'altro una separazione in due distinti atti dei contenuti della legge comunitaria prevista dalla legge n. 11 del 2005 - e contiene, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 30, comma 3, della succitata legge n. 234 del 2012, norme di immediata applicazione del diritto europeo, anche per far fronte alle procedure di infrazione ed al contenzioso, mediante uno strumento che fisiologicamente interviene su diversi settori normativi;

ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012, non appare invece riconducibile la disposizione di delega al Governo contenuta all'articolo 24, comma 11 e seguenti, in materia di incentivi in favore delle imprese marittime che, in base all'articolo 30, comma 2, della richiamata legge n. 234, dovrebbe essere inserita nell'ambito della legge di delegazione europea» ([Scheda 20, punto 1](#)). Ne consegue la seguente condizione: «per quanto detto in premessa, ove non sia possibile trasferire nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea (S. 2345), all'esame del Senato, i contenuti dell'articolo 24, commi da 11 a 15 – che, recando una disposizione di delega al Governo, non appaiono riconducibili ai contenuti propri della legge europea, come disegnati dall'articolo 30, comma 3, della legge n. 234 del 2012 – al fine di meglio individuare il termine ultimo per l'esercizio della suddetta delega, al comma 13, si valuti la soppressione dell'ultimo periodo, che consente il ricorso alla “tecnica dello scorrimento” del termine per

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

l'esercizio della delega, contestualmente individuando in modo univoco, al comma 11, un termine congruo per il suo esercizio».

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.9. Richiami alla legge n. 212 del 2000

Il Comitato, nel periodo di riferimento, ha effettuato espliciti richiami allo Statuto del contribuente nei pareri relativi alla legge europea 2015-2016 (A. C. 3821) e al decreto-legge n. 59/2016 (C. 3892 – investitori in banche in liquidazione).

Nelle premesse del primo parere il Comitato annota che «alcune delle disposizioni del disegno di legge hanno efficacia retroattiva; tra di esse, quelle che intervengono nella materia tributaria derogano implicitamente all'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, in base al quale “le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo” (si vedano, in proposito, l'articolo 23, comma 2, l'articolo 26, comma 3, e l'articolo 28); con specifico riguardo all'articolo 28, comma 6, che prevede che le disposizioni dell'articolo 10 del decreto legislativo 18 aprile 2005, n. 84, di attuazione della direttiva 2003/48/CE, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, di cui il medesimo articolo dispone l'abrogazione dal 1° gennaio 2016, “continuano ad applicarsi con riguardo alla ritenuta alla fonte applicata nel 2016 e negli anni precedenti”, non è chiaro a quali anni si intenda fare riferimento e, in particolare, se si intenda fare riferimento a tutti gli anni di vigenza del decreto legislativo n. 84 del 2005». La conseguente condizione si limita a «chiarire a quali anni si intenda fare riferimento».

Nel parere sul decreto-legge n. 59/2016 il Comitato rileva nelle premesse che «le disposizioni contenute all'articolo 11, comma 7, dispongono retroattivamente, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2015, il versamento di un canone annuo a carico delle imprese che intendano continuare ad avvalersi della trasformabilità in credito di imposta delle DTA qualificate (imposte differite attive), ove ad esse non corrisponda un effettivo pagamento anticipato di imposte, derogando così implicitamente all'articolo 3, comma 1, dello statuto del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212,

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

in base al quale “le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo” nonché all’articolo 4 del medesimo statuto, in base al quale “Non si può disporre con decreto-legge l’istituzione di nuovi tributi ne’ prevedere l’applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti”» ([Scheda 21, punto 3](#)).

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

4.10. Profili di coordinamento con disposizioni di rango costituzionale

6 dei 26 pareri resi dal Comitato nel periodo di riferimento contengono richiami a norme della Costituzione:

- i più volte citati pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 185 del 2015 (C. 3495 – interventi nel territorio e proroga deleghe revisione del bilancio), n. 42 del 2016 (C. 3822 – sistema scolastico e ricerca) e n. 67 del 2016 (C. 3953 – partecipazione italiana a missioni internazionali), con riguardo all'introduzione negli stessi di disposizioni incidenti su deleghe legislative, richiamano i limiti di contenuto dei decreti-legge imposti dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988, facendo riferimento sia all'articolo 76, sia all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione ([Scheda 4, punto 2](#); [Scheda 16, punto 2](#); [Scheda 24, punto 2-bis](#));

- i pareri sul disegno di legge n. 2039 (consumo del suolo) e sulla proposta di legge n. 2212 (gestione acque pubbliche e servizio idrico) richiamano l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sull'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo. Le premesse del primo parere, dopo essersi soffermate sulla complessità delle procedure attuative previste (cfr. il paragrafo 4.5), segnalano che «la procedura contempla inoltre quattro casi di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia degli enti territoriali e in caso di mancata adozione di deliberazioni della Conferenza unificata. Alcune delle suddette procedure risultano delineate in difformità rispetto a quelle previste dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, in attuazione all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione; in particolare:

l'articolo 3, comma 2, prevede un'ipotesi di potere sostitutivo del Governo da esercitarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di mancata adozione, nel termine di 180 giorni, della deliberazione della Conferenza unificata

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

volta a stabilire criteri e modalità per la definizione della riduzione progressiva del consumo del suolo a livello nazionale;

l'articolo 3, comma 6, introduce un'ipotesi di potere sostitutivo del Governo, anche in tal caso da esercitarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di mancata adozione nel termine previsto della deliberazione della Conferenza unificata che stabilisce la ripartizione tra le regioni della riduzione del consumo del suolo;

l'articolo 3, comma 9, introduce un'ipotesi di potere sostitutivo, anche in questo caso da esercitarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro di settore, sentiti l'ISPRA e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria – destinatari di una preventiva diffida – con il parere della Conferenza unificata, in caso di mancata adozione, da parte degli enti interessati, delle determinazioni volte alla riduzione di consumo del suolo;

infine, l'articolo 4, comma 4, introduce un'ulteriore ipotesi di potere sostitutivo, anche in questo caso da esercitarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata, in caso di mancata adozione, da parte delle regioni, di disposizioni volte ad incentivare i comuni ad adottare iniziative di rigenerazione urbana».

La condizione è così formulata: «per quanto detto in premessa, si riformolino le disposizioni contenute all'articolo 3, commi 2 e 6, e all'articolo 4, comma 4, al fine di disciplinare l'esercizio del potere sostitutivo del Governo alla luce della procedura di attuazione dell'articolo 120 della Costituzione come delineata dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003».

Il secondo parere inserisce il rilievo sull'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo nell'ambito di un più ampio ragionamento sull'indefinitezza di diverse previsioni relative all'attuazione della legge, formulando la seguente condizione, analoga a quella già citata: «all'articolo 6, comma 9, si riconfiguri l'esercizio del potere sostitutivo alla luce della procedura di

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

attuazione dell'articolo 120 della Costituzione come delineata dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003»;

▪ infine, un'osservazione del parere sulla proposta di legge n. 1460-B (ratifica della convenzione sull'assistenza giudiziaria penale), chiama in causa l'articolo 26 della Costituzione, sull'extradizione del cittadino (“consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali” e comunque non ammessa per reati politici): «all'articolo 4, comma 1, lettera d), numero 6), ove si fa riferimento ai casi di estradizione anche in assenza di Convenzione, si dovrebbe esplicitare, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 26 della Costituzione, e come peraltro stabilito in termini generali al numero 2) della medesima lettera d), che tali fattispecie non riguardano i cittadini».

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

4.11. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Nel quarto turno di presidenza del Comitato, in tendenziale continuità con la linea emersa nei precedenti dieci mesi, sono stati abbastanza frequenti i richiami alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ricorrono in **7** dei **26** pareri: **3** richiamano sentenze comunque riconducibili al tema dei limiti di contenuto della decretazione d'urgenza; **1** richiama due sentenze concernenti la formulazione di disposizioni di delegazione legislativa; **3** richiamano una sentenza della Corte costituzionale ed una del Consiglio di Stato attinenti alla previsione di atti atipici, qualificati di natura non regolamentare.

4.11.1. Limiti di contenuto dei decreti-legge

Sui tre pareri che richiamano la giurisprudenza costituzionale sui limiti di contenuto e l'omogeneità dei decreti-legge mi sono già soffermato nel paragrafo 4.6, con riguardo alla presenza di disposizioni di delega nei disegni di legge di conversione. In tali pareri, come già segnalato, il Comitato si confronta sia con la consolidata linea maturata alla Camera, volta a considerare inammissibile l'introduzione, nel disegno di legge di conversione, di previsioni sostanziali, soprattutto se incidenti su disposizioni di delega, sia con la più flessibile giurisprudenza della Corte costituzionale, che ne consente l'inserimento, a patto che tali previsioni siano omogenee con il contenuto dei decreti-legge.

4.11.2. La formulazione di disposizioni di delega

Nel parere sul disegno di legge di delegazione europea 2015 (C. 3540) il Comitato svolge nelle premesse un ampio

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

ragionamento sulla genericità di taluni principi e criteri direttivi, che in qualche caso lasciano aperte più opzioni, dilatando la discrezionalità del legislatore delegato: «taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a mere eventualità ossia a opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; in particolare, l'articolo 13, comma 1, nell'enucleare i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2014/92/UE, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento: alla lettera *b*), numero 1), affida al Governo il compito di “*valutare* l'estensione della disciplina recata dagli articoli 2 e 2-*bis* del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, (...) anche” a casi ulteriori rispetto a quelli ivi contemplati; alla lettera *b*), numero 4), delega il Governo a “*valutare* se introdurre meccanismi di trasferimento alternativi (...)”; alla lettera *ì*), numero 5), delega il Governo a “prevedere, *ove opportuno*, un numero minimo di operazioni comprese nel canone annuo (...)”. In altri casi, l'eventualità si riferisce all'attribuzione di funzioni e di potestà normative: in particolare, l'articolo 10, comma 1, lettera *d*), delega il Governo a “attribuire, *ove del caso*, alle autorità designate ai sensi delle lettere *b*) e *c*) i poteri di vigilanza e di indagine previsti dal regolamento (UE) n. 751/2015 e, *ove opportuno*, il potere di adottare disposizioni di disciplina secondaria funzionali a (...)” una serie di obiettivi; l'articolo 11, comma 2, lettera *a*) delega il Governo ad “apportare al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le modificazioni necessarie all'applicazione del regolamento (UE) n. 2015/760, prevedendo, *ove opportuno*, il ricorso alla disciplina secondaria e attribuendo le competenze e i poteri di vigilanza e di indagine previsti nel regolamento alla Banca d'Italia e alla CONSOB (...)”; l'articolo 12, comma 1, alinea, nell'introdurre i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva 2014/17/UE, già prevista dall'articolo 1, comma 1, e

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

dall'allegato B della legge 9 luglio 2015, n. 114, attribuisce al Governo la facoltà di prevedere “*ove opportuno*, il ricorso alla disciplina secondaria della Banca d'Italia senza necessità di previa deliberazione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) e considerando le linee guida emanate dall'Autorità bancaria europea e i regolamenti adottati, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro dell'economia e delle finanze”; infine, l'articolo 14, comma 2, lettera *n*), delega il Governo a prevedere, “*ove opportuno*, il ricorso alla normativa secondaria”. In relazione a tutte le anzidette fattispecie, si segnala che, 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)» ([Scheda 11, punto 2](#)).

La conseguente condizione è volta a specificare «i principi e criteri direttivi che fanno riferimento al libero apprezzamento del legislatore delegato».

4.11.3. I decreti di natura non regolamentare

Il Comitato, in presenza di previsioni relative all'adozione di decreti dei quali si specifica la natura non regolamentare, ribadisce costantemente 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

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

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 Governo possa esercitarsi mediante atti «atipici» di natura non regolamentare” ([Scheda 8, punto 5](#) - C. 3119 – “collegato agricolo; [Scheda 9, punto 4](#) - C. 3606 - decreto-legge n. 18/2016 – banche di credito cooperativo; [Scheda 21, punto 4](#) - C. 3892- decreto-legge n. 59/2016 – investitori in banche in liquidazione). In tutti i tre casi, il Comitato formula analoghe condizioni volte a riformulare le previsioni «nel senso di prevedere che la disciplina attuativa sia introdotta da un regolamento adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

PAGINA BIANCA

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO

V. CONCLUSIONI

Il turno di presidenza che ho avuto l'onore di svolgere è stato il secondo, nella storia ormai quasi ventennale del Comitato, nel quale i pareri su progetti di legge contenenti disposizioni di delega al Governo hanno superato quelli sui decreti-legge³.

È un dato che ho già rimarcato nel corso del rapporto e sul quale desidero soffermarmi anche in queste conclusioni, perché la sua lettura si presta a diverse considerazioni sul ruolo del Comitato per la legislazione e del Parlamento. Quest'ultimo, l'ho scritto in precedenza, è sempre più emendatore e — aggiungo ora — consulente — e sempre meno legislatore. È un processo in atto da molti anni, nei quali il Governo ha assunto crescenti responsabilità legislative, attraverso un uso e spesso un abuso della decretazione d'urgenza e della legislazione delegata.

In questo contesto, il Comitato ha l'opportunità di intervenire in tutti i procedimenti legislativi più importanti (con la richiamata eccezione della legge di stabilità), tra l'altro segnalando di frequente la difficoltà del Parlamento nel definire principi e criteri direttivi di delega che indichino con precisione al Governo la direzione da seguire. Nel paragrafo dedicato alla legislazione delegata si sono citati diversi pareri che evidenziano la genericità dei principi e criteri direttivi, la loro sovrapposizione rispetto all'oggetto della delega, la discrezionalità lasciata al Governo. I rilievi avanzati dal Comitato non sempre vengono recepiti, ma le Commissioni permanenti hanno comunque la possibilità di pronunciarsi anche sugli schemi dei decreti legislativi e quindi di verificare a valle l'opera del legislatore delegato. Il coinvolgimento del Comitato è possibile anche in questa fase, su richiesta di almeno un quinto dei membri delle Commissioni competenti.

³ Una simile evenienza si è verificata soltanto nel secondo (e conclusivo) turno di presidenza della XV legislatura, quando, tra il 6 aprile 2007 e il 5 febbraio 2008, il Comitato si pronunciò su 14 disegni di legge di conversione, 16 progetti di legge contenenti disposizioni di delega e uno schema di decreto legislativo.

8 GENNAIO 2015 – 7 NOVEMBRE 2015

Desidero concludere proprio su questo punto, esprimendo l'auspicio e la convinzione che sia importante per il Comitato riflettere sulla necessità per il futuro di attivarsi per l'espressione del parere anche sugli schemi di decreto legislativo che più ne investano le competenze. Penso, in particolare, agli schemi di decreto legislativo volti al riordino normativo o comunque alla semplificazione della legislazione, sui quali il Comitato potrebbe utilmente esprimersi per affiancare la propria voce specializzata sulla qualità della normazione a quella delle Commissioni competenti per il merito.

VI. TABELLE

PAGINA BIANCA

TAB. 1 “RILIEVI NEL PARERE”

RILIEVI NEL PARERE						
AC	Forma Atto	Oss.	Cond.	Racc.	Note	Scheda
3393	DL 2015/174	NO	SI	SI	1 Condizione, 2 Raccomandazioni	0001
3446	DL 2015/183	SI	NO	NO	1 Osservazione	0002
3481	DL 2015/191	SI	NO	SI	1 Osservazione, 1 Raccomandazione	0003
3495	DL 2015/185	NO	SI	NO	1 Condizione	0004
2953	ddl Gov	SI	SI	NO	1 Condizione, 1 Osservazione	0005
3513	DL 2015/210	SI	SI	SI	1 Condizione, 3 Osservazioni, 1 Raccomandazione	0006
TU 3317	pdl	SI	SI	NO	5 Condizioni, 2 Osservazioni	0007
3119	ddl Gov	SI	SI	NO	3 Condizioni, 6 Osservazioni	0008
3606	DL 2016/018	SI	SI	NO	2 Condizioni, 4 Osservazioni	0009
2039 NT	ddl Gov	SI	SI	NO	4 Condizioni, 6 Osservazioni	0010
3540	ddl Gov	SI	SI	NO	4 Condizioni, 1 Osservazione	0011
2212	pdl	SI	SI	NO	7 Condizioni, 3 Osservazioni	0012
3634	pdl	SI	SI	SI	2 Condizioni, 4 Osservazioni, 1 Raccomandazione	0013
3672	ddl Gov	SI	SI	NO	2 Condizioni, 1 Osservazione	0014
2617-B	ddl Gov	NO	SI	NO	1 Condizione	0015
3822	DL 2016/042	NO	SI	SI	1 Condizione, 1 Raccomandazione	0016
TU 2839	pdl	SI	SI	NO	1 Condizione, 1 Osservazione	0017
3594	ddl Gov	SI	SI	NO	3 Condizioni, 1 Osservazione	0018

RILIEVI NEL PARERE						
AC	Forma Atto	Oss.	Cond.	Racc.	Note	Scheda
3209	pdl	NO	NO	NO	nessun rilievo	0019
3821	ddl Gov	SI	SI	NO	3 Condizioni, 1 Osservazione	0020
3892	DL 2016/059	SI	SI	NO	1 Condizione, 1 Osservazione	0021
3886	DL 2016/098	SI	NO	SI	2 Osservazioni, 1 Raccomandazione	0022
1460-B	pdl	SI	NO	NO	2 Osservazioni	0023
3953	DL 2016/067	NO	SI	SI	1 Condizione, 2 Raccomandazioni	0024
3926	DL 2016/113	SI	SI	NO	4 Condizioni, 3 Osservazioni	0025
3954	DL 2016/117	NO	NO	NO	nessun rilievo	0026

TAB. 2 “RICHIAMI CIRCOLARE”

AC	Forma Atto	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Schede
3393	DL 2015/174	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0001
3446	DL 2015/183	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	0002
3481	DL 2015/191	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	0003
3495	DL 2015/185	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	0004
3513	DL 2015/210	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	0006
3119	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	0008
3606	DL 2016/018	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	0009
2039 NT	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0010
3540	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0011
2212	pdl	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	0012
3634	pdl	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	0013
3672	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0014
2617-B	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0015
3822	DL 2016/042	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	0016
3594	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0018
3821	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	0020
3892	DL 2016/059	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0021

AC	Forma Atto	Norme di interpr. aut.	Deroghe	Abrogazioni	Richiami generici, imprecisi o errati	Incid. su fonti sec.	Redazione del testo	Titolo e rubriche	Mod. non testuali	Schede
3886	DL 2016/098	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	0022
1460-B	pdI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0023
3953	DL 2016/067	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0024
3926	DL 2016/113	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	0025

TAB. 3 “ULTERIORI RICHIAMI”

ULTERIORI RICHIAMI NON PRESENTI NELLA CIRCOLARE SUI TESTI NORMATIVI									
AC	Forma Atto	Mod. norme recenti	Modifiche a norme recanti novelle	Portata normativa Nor. descr/ricogn/progr. Ambito applicaz.	Preamboli	Stratificazione normativa	Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	Proroga disp. transitorie	Schede
3393	DL 2015/174	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0001
3481	DL 2015/191	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	0003
3495	DL 2015/185	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0004
3513	DL 2015/210	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	0006
TU 3317	pdl	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0007
3119	ddl Gov	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0008
2039 NT	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0010
2212	pdl	NO	NO	SI	NO	SI	NO	NO	0012
3634	pdl	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	0013
TU 2839	pdl	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0017
3821	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	0020
3892	DL 2016/059	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0021
3886	DL 2016/098	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0022
3953	DL 2016/067	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0024
3926	DL 2016/113	NO	NO	SI	NO	NO	SI	NO	0025

TAB. 4 “SISTEMA DELLE FONTI”

Sistema della Fonti											
AC	Forma Atto	Rapporti con fonti subordinate	Delegificazione spuria	Coerente utilizzo fonti normative	DM non regolamentari	DPCM con contenuto normativo	Sovrapposizione di fonti normative	Coord. con vigenti fonti normative	Efficacia temporale Retroattività Effic. differita	Adempimenti	Scheda
3393	DL 2015/174	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	0001
3481	DL 2015/191	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	0003
3495	DL 2015/185	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	0004
3513	DL 2015/210	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	0006
TU 3317	pdl	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0007
3119	ddl Gov	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	0008
3606	DL 2016/018	SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	0009
2039 NT	ddl Gov	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	0010
3540	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0011
2212	pdl	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	SI	0012
3634	pdl	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	0013
3672	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0014
2617-B	ddl Gov	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	SI	0015
3822	DL 2016/042	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	0016

Sistema della Fonti											
AC	Forma Atto	Rapporti con fonti subordinate	Delegificazione spuria	Coerente utilizzo fonti normative	DM non regolamentari	DPCM con contenuto normativo	Sovrapposizione di fonti normative	Coord. con vigenti fonti normative	Efficacia temporale Retroattività Effic. differita	Adempimenti	Scheda
TU 2839	pdl	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	0017
3821	ddl Gov	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	0020
3892	DL 2016/059	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	0021
3886	DL 2016/098	NO	NO	NO	NO	SI	NO	SI	NO	SI	0022
3953	DL 2016/067	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	0024
3926	DL 2016/113	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0025
3954	DL 2016/117	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0026

TAB. 5 “LEGGE 400/1988”

Riferimenti normativi citati (L. 400/1988)										
AC	art. 13-bis	art. 15, c.1	art. 15, c.2, a	art. 15, c.3	art. 15, c.3	art. 17 c.1	art. 17, c.2	art. 17, c.3	art. 17 in generale	Scheda
	Chiarezza testi normativi	Preambolo	Deleghe in DL	Immed. applicazione	Contenuto Limiti	Reg. esec., att. -integ., indep. (DPR)	Reg. delegif. (DPR)	Reg. settoriali (DM)	Regolamenti	
3393	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0001
3495	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0004
3119	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0008
3606	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	0009
2039 NT	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	0010
3822	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	0016
3821	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	0020
3886	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	0022
3953	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	0024

TAB. 6 “DISPOSIZIONI DI DELEGA”

DISPOSIZIONI DI DELEGA									
AC	Forma Atto	Nuove Deleghe	Princ. e criteri dir. Generici/mancanti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Procedure di delega	Scorrimiento	Prorog. a o Diff. Termini	Rif. ad eventualità e opzioni selezionabili	Schede
3495	DL 2015/185	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	0004
2953	ddl Gov	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	0005
TU 3317	pdl	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	0007
3119	ddl Gov	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	0008
2039 NT	ddl Gov	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	0010
3540	ddl Gov	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	0011
2212	pdl	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	0012
3634	pdl	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	0013
3672	ddl Gov	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	0014
2617 -B	ddl Gov	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0015
3594	ddl Gov	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO	0018
3209	pdl	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	0019
3821	ddl Gov	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	0020
1460 -B	pdl	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	0023