

PARTE IV

**DATI E TENDENZE DELLA
LEGISLAZIONE STATALE**

a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

In questa parte si intende offrire una panoramica della produzione normativa con riguardo alla sua evoluzione e analizzarne i dati e le tendenze. Il presente Rapporto intende accompagnare al tradizionale *focus* sul periodo di riferimento (il 2004 ed i primi cinque mesi del 2005), una panoramica dei primi 4 anni della legislatura, compiuti il 29 maggio 2005.

1. Linee di tendenza della produzione normativa

Il 2004 ed i primi mesi del 2005 confermano una linea di tendenza – nella legislatura in corso - caratterizzata da una leggera diminuzione della produzione normativa di rango primario.

Tale diminuzione, sommata ad un ricorso alle abrogazioni più ampio che in passato (cfr. par. 5.1), comporta un contenimento dello stock normativo, che costituisce sempre più uno degli obiettivi perseguiti dal legislatore nell'ambito delle attività di semplificazione e riassetto normativo. In proposito, si segnala il disegno di legge recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", approvato dal Senato il 18 maggio di quest'anno ed attualmente all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera (cfr. box nella pagina seguente).

Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto

	X Leg.	XI Leg.	XII Leg.	XIII Leg.	XIV Leg. (al 31/12/04)	XIV Leg. (al 29/05/05)
Leggi ordinarie	18,65	13,25	11,94	14,93	11,04	10,94
Decreti legislativi	2,24	4,09	2,11	6,23	4,22	4,31
Decreti-legge esclusi i reiterati	3,69	8,10	6,60	3,36	3,85	3,75
Regolamenti di delegificazione	0,17	0,30	2,63	2,69	1,95	1,77

**La norma "taglialeggi"
nel disegno di legge di semplificazione 2005**

L'articolo 15 del disegno di legge recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (C. 5864, già approvato dal Senato) delega il Governo ad una complessa procedura volta all'individuazione delle disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Decorso il termine per l'esercizio della delega, sono abrogate tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1970, con limitate eccezioni.

Nell'esercizio della delega, il Governo si avvale dei risultati dell'attività di informatizzazione della legislazione vigente, prevista dall'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

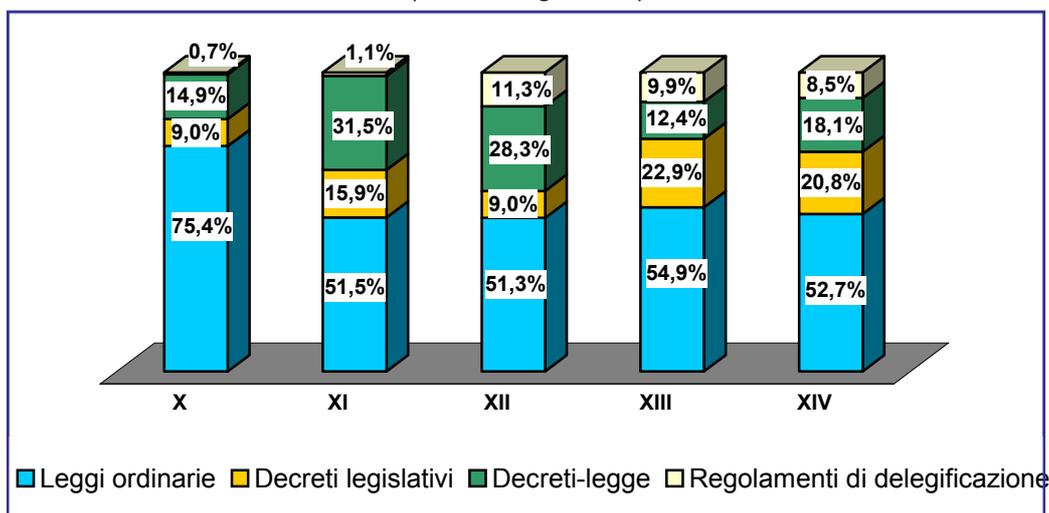
La seguente tabella evidenzia l'incidenza percentuale delle diverse tipologie di atti normativi. Nella legislatura in corso, rispetto alla precedente, si nota una leggera diminuzione delle leggi e dei decreti legislativi, a fronte di una incidenza di poco maggiore dei decreti-legge.

Produzione normativa per tipologia di atto

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (31/12/04)		XIV leg. (29/05/05).	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
<i>Leggi</i>	1.076	75,35	314	51,48	295	51,30	906	54,88	476	52,42	525	52,66
<i>Decreti legislativi</i>	129	9,03	97	15,90	52	9,04	378	22,89	182	20,05	207	20,76
<i>Decreti-legge</i>	213	14,92	192	31,48	163	28,35	204	12,36	166	18,28	180	18,05
<i>Regolamenti di delegificazione</i>	10	0,70	7	1,15	65	11,30	163	9,87	84	9,25	85	8,53
Totale atti normativi	1.428		610		575		1.651		908		997	
Media mensile	24,75		25,74		23,28		27,20		21,07		20,77	

Nel grafico riportato di seguito sono ugualmente evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto, prendendo in considerazione il peso percentuale delle singole tipologie sul complesso degli atti normativi. Dal grafico si evincono due dati: un primo che sembra essere ormai acquisito e strutturale ed un secondo ancora in fase di consolidamento e variegato. Il dato strutturale è rappresentato dalla perdita di peso percentuale delle leggi ordinarie, la cui incidenza, ancora molto elevata nella X legislatura, si riduce poi nelle legislature successive, mantenendosi comunque – anche nei primi quattro anni della legislatura in corso – su valori percentuali superiori al 50 per cento. Il dato ancora non stabilizzato concerne invece il ruolo variamente giocato dagli altri strumenti normativi; in particolare, varia di legislatura in legislatura l'incidenza percentuale dei decreti-legge, mentre sembra in costante aumento quella dei decreti legislativi che, unitamente ai regolamenti di delegificazione, rappresentano circa il 30 per cento della produzione normativa sia nella legislatura precedente, sia in quella in corso.

**Linee di tendenza della produzione normativa
per tipologia di atto**
(X – XIV legislatura)



La possibilità di mettere a confronto i dati quantitativi sulla produzione normativa nel corso dei primi quattro anni dell'attuale legislatura (dal 30 maggio 2001 al 29 maggio 2005) rispetto alla precedente permette di fare

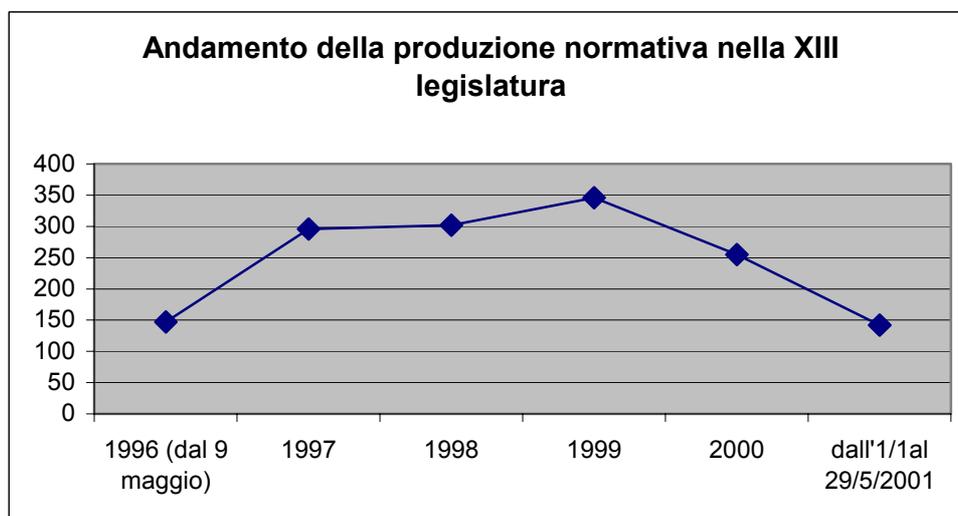
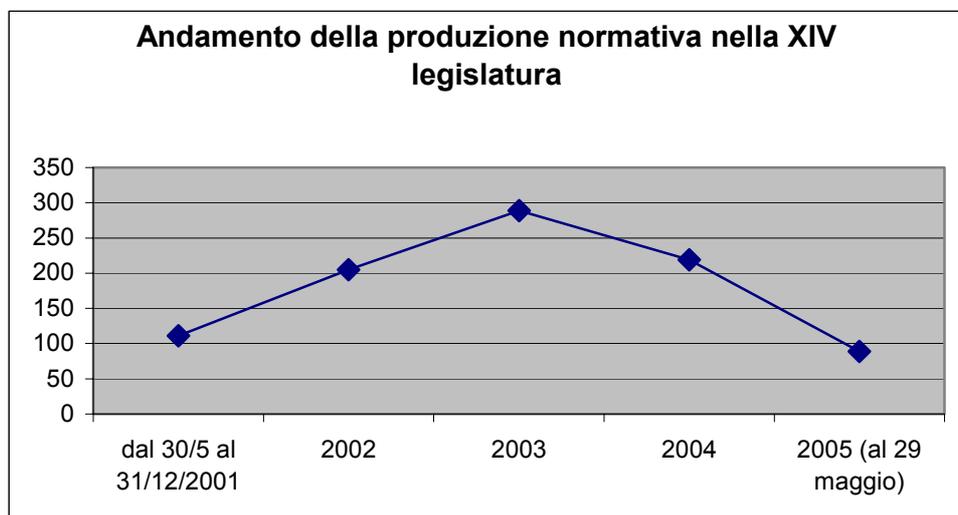
alcune considerazioni in relazione all'andamento della produzione normativa, sia nel suo complesso che rispetto alle varie tipologie di atti.

La tabella che segue dà conto analiticamente dei valori prodotti nell'arco temporale preso in considerazione.

	Leggi	<i>Media mensile</i>	D.L.	<i>Media mensile</i>	Decreti legislativi	<i>Media mensile</i>	Totale	<i>Media mensile</i>
1996 (dal 9 maggio)	87	11,21	35	4,51	25	3,22	147	18,94
1997	187	15,58	44	3,67	65	5,42	296	24,67
1998	193	16,08	29	2,42	80	6,67	302	25,17
1999	198	16,50	42	3,50	106	8,83	346	28,83
2000	149	12,42	36	3,00	70	5,83	255	21,25
dall'1/1al 29/5/2001	92	18,66	18	3,65	32	6,49	142	28,80
dal 30/5 al 31/12/2001	56	7,92	32	4,53	23	3,25	111	15,70
2002	130	10,83	44	3,67	31	2,58	205	17,08
2003	171	14,25	48	4,00	70	5,83	289	24,08
2004	119	9,92	42	3,50	58	4,83	219	18,25
2005 (al 29 maggio)	49	9,94	15	3,04	25	5,07	89	18,05

Una rappresentazione grafica dei dati raccolti evidenzia l'andamento della curva della produzione normativa, che nella XIV legislatura, pur collocandosi complessivamente su valori leggermente inferiori alla precedente, come s'è già rilevato, disegna un arco più acuto con una rapida accelerazione della produzione di atti normativi fin dal principio della legislatura, fino a raggiungere il picco della produzione nel corso del 2003, per poi assestarsi su valori progressivamente inferiori fino alla fase attuale. La legislatura precedente sembra, al confronto, presentare un

andamento diverso, nel quale i tre anni centrali della legislatura (1997-1999) fanno registrare valori tra loro simili.

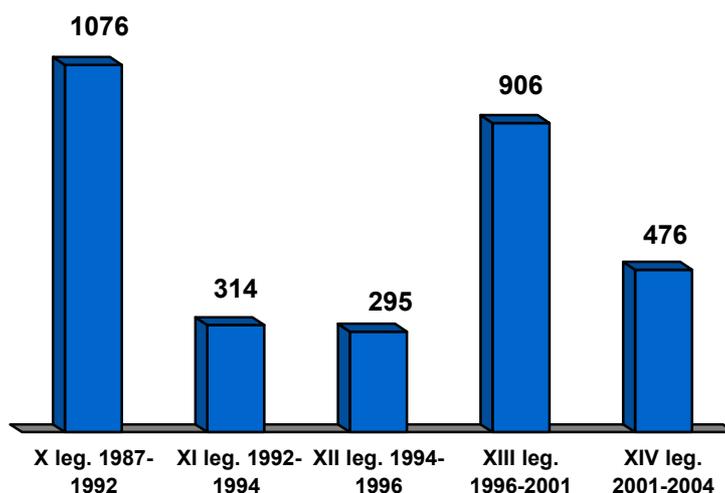


2. L'attività legislativa parlamentare¹³⁹

2.1. La produzione legislativa

Nei primi tre anni e mezzo della XIV legislatura (fino al 31.12.2004) il Parlamento ha approvato definitivamente **476** leggi (una legge costituzionale, n. 3 del 2001, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale nella XIV legislatura, è stata però approvata nel corso della XIII; 468 leggi sono state pubblicate entro il 31 dicembre 2004, 8 sono state pubblicate successivamente).

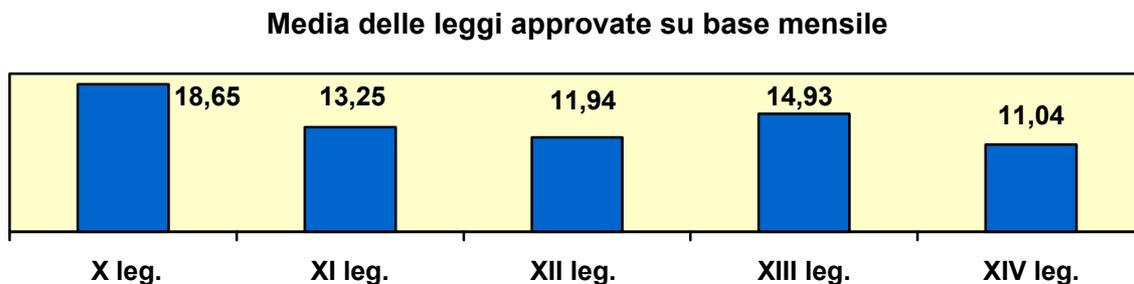
Il dato relativo alle ultime legislature è il seguente:



N.B. Durata delle legislature: **X**: 57 mesi e 20 giorni; **XI**: 23 mesi e 21 giorni; **XII**: 24 mesi e 23 giorni; **XIII**: 60 mesi e 20 giorni; **XIV** (al 31 dicembre 2004): 43 mesi.

¹³⁹ I dati relativi alla XIV legislatura, riportati nelle tabelle e nei grafici di questo paragrafo, ove non diversamente specificato, si riferiscono ai provvedimenti approvati alla data del 31 dicembre 2004, ancorché non pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

La media mensile della produzione legislativa nella legislatura in corso risulta essere pari a **11,04** a fronte di una media mensile di 14,93 nella XIII, 11,94 nella XII, 13,25 nella XI e 18,65 nella X.



Il periodo successivo, dal 1° gennaio al 29 maggio 2005, vede l'approvazione di ulteriori 49 leggi, con una media mensile, nel periodo, di 10.

La **media complessiva** della legislatura, fino al 29 maggio 2005, risulta così pari a **10,94**, per un totale di **525 leggi**. Il termine corrisponde alla conclusione del quarto anno della legislatura e quindi ha un evidente valore a fini statistici.

2.2. La produzione legislativa per tipi di atti

Il dato quantitativo sopra indicato può essere scomposto in relazione alla tipologia delle leggi, alla sede di approvazione ed al tipo di iniziativa.

Nella tabella riportata di seguito si dà conto della tipologia delle leggi approvate.

Come già osservato nel precedente Rapporto, i dati relativi alla legislatura in corso si pongono in una linea mediana rispetto ai dati registrati nella XII e nella XIII legislatura, con specifico riguardo alle leggi di conversione ed alla categoria residuale delle altre leggi ordinarie.

Si conferma inoltre il peso che hanno ormai assunto le leggi di ratifica, che si mantengono sopra il 30 per cento della produzione legislativa totale.

Leggi per tipologia

	X leg.		XI leg.		XII leg.		XIII leg.		XIV leg. (fino al 29.05.05)	
		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile		Media mensile
Leggi costituzionali	5	0,1	3	0,1	0	0,0	7	0,1	2	0,04
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,5%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,8%</i>		<i>0,4%</i>	
Conversione di decreti-legge	185	3,2	118	5,0	122	4,9	174	2,9	171	3,56
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,2%</i>		<i>37,6%</i>		<i>41,4%</i>		<i>19,2%</i>		<i>32,6%</i>	
Leggi di bilancio	20	0,3	8	0,3	8	0,3	20	0,4	16	0,33
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,9%</i>		<i>2,5%</i>		<i>2,7%</i>		<i>2,2%</i>		<i>3,0%</i>	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	0,2	3	0,1	2	0,1	13	0,2	9	0,19
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,1%</i>		<i>1,0%</i>		<i>0,7%</i>		<i>1,4%</i>		<i>1,7%</i>	
Leggi di ratifica	193	3,3	65	2,7	115	4,7	286	4,7	163	3,40
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>17,9%</i>		<i>20,7%</i>		<i>39,0%</i>		<i>31,6%</i>		<i>31,0%</i>	
Leggi comunitarie	2	0,0	2	0,1	1	0,0	4	0,1	4	0,08
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,2%</i>		<i>0,6%</i>		<i>0,3%</i>		<i>0,4%</i>		<i>0,8%</i>	
Leggi di semplificazione	-	-	-	-	-	-	2	0,0	1	0,02
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,0%</i>		<i>0,2%</i>		<i>0,2%</i>	
Altre leggi ordinarie	659	11,4	115	4,9	47	1,9	400	6,6	159	3,13
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>61,2%</i>		<i>36,6%</i>		<i>15,9%</i>		<i>44,2%</i>		<i>30,3%</i>	
Totale leggi approvate	1.076	18,65	314	13,25	295	11,94	906	14,93	525	10,94

Dalla tabella sopra riportata emerge un altro dato di rilievo: la netta prevalenza di leggi che per la loro tipologia discendono dall'iniziativa del Governo: in primo luogo le leggi di conversione; quindi le leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria; le leggi di ratifica, la cui iniziativa non è più esclusiva del Governo già dalla scorsa legislatura ma che rappresentano ancora parte rilevante dell'attività normativa dell'Esecutivo.

Oltre l'80 per cento delle leggi approvate derivano dall'iniziativa governativa.

Leggi per iniziativa ¹⁴⁰

	X 1987 – 1992	XI 1992 – 1994	XII 1994 – 1996	XIII 1996 – 2001	XIV 30.05.2001 – 29.05.2005
a. Iniziativa governativa	704 (65,4%)	231 (73,6%)	261 (88,5%)	697 (76,9%)	423 (80,6%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,7%)	75 (23,9%)	28 (9,5%)	170 (18,8%)	95 (18,1%)
c. Mista	85 (7,9%)	8 (2,5%)	6 (2,0%)	39 (4,3%)	7 (1,3%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	906	525

Fonte: Servizio Commissioni per le legislature dalla X alla XIII e Servizio Studi per la XIV legislatura.

¹⁴⁰ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

Si accentua il ruolo guida assunto dall'iniziativa legislativa del Governo; il suo ulteriore aumento dipende anche dalla diminuzione dei casi in cui l'iniziativa parlamentare concorre con quella del Governo (iniziativa mista).

I dati presentati in forma riassuntiva nella tabella precedente possono essere disaggregati con riferimento alle diverse tipologie delle leggi approvate. Dalla tabella che segue emerge qualche conferma e qualche elemento ulteriore rispetto a quelli già segnalati:

- nell'ambito delle leggi di iniziativa governativa, un notevole peso percentuale è rappresentato dall'insieme delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica. Ancora una volta, il dato della legislatura in corso si situa a metà strada rispetto ai dati registrati nelle due legislature precedenti. In questa legislatura, infatti, la somma delle leggi di conversione e di ratifica rappresenta il 77,5 per cento delle leggi di iniziativa governativa; nella XII legislatura la percentuale superava il 90 per cento (90,8); nella XIII legislatura si attestava al 64,56 per cento;
- specularmente, la categoria delle altre leggi di iniziativa governativa rappresenta, nelle ultime 3 legislature, rispettivamente il 4,98 (XII legislatura), il 29,98 (XIII legislatura) e il 15,14 (XIV legislatura) del complesso delle leggi di iniziativa governativa;
- nel complessivo calo della produzione legislativa e quindi della media mensile di approvazione delle leggi che si registra rispetto alla precedente legislatura, le leggi di iniziativa governativa subiscono una diminuzione inferiore rispetto a quelle di iniziativa parlamentare e mista: la media mensile delle leggi di iniziativa governativa passa da 11,48 della XIII legislatura a 8,89 della legislatura attuale, con una diminuzione in termini percentuali del 22,6 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa parlamentare passa da 2,80 a 2,02 con una diminuzione del 27,9 per cento; la media mensile delle leggi di iniziativa mista passa da 0,64 a 0,14, con una diminuzione del 78,3 per cento.

Si può inoltre anticipare un altro dato che emergerà nel paragrafo 2.4.3: le leggi di iniziativa parlamentare sono state approvate per lo più in sede legislativa: al 31 dicembre 2004, su 87 leggi di iniziativa parlamentare approvate, 59 sono state esaminate in sede legislativa.

Leggi per iniziativa e per tipologia

<i>Legislatura</i>	X	XI	XII	XIII	XIV	<i>Media mensile</i>	
						XIII	XIV
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	704	231	261	697	423	11,48	8,81
Conversione di decreti-legge	185	118	122	174	171	2,87	3,56
Leggi di bilancio	20	8	8	20	16	0,33	0,33
Leggi collegate alla manovra finanziaria	12	3	2	12	9	0,20	0,19
Leggi di ratifica	193	65	115	276	156	4,55	3,25
Leggi comunitarie	2	2	1	4	4	0,07	0,08
Leggi di semplificazione	0	0	0	2	1	0,03	0,02
Altre leggi di iniziativa governativa	292	35	13	209	66	3,44	1,37
INIZIATIVA PARLAMENTARE <i>di cui:</i>	287	75	28	170	95	2,80	1,98
Leggi di ratifica	0	0	0	1	7	0,02	0,15
INIZIATIVA MISTA <i>di cui:</i>	85	8	6	39	7	0,64	0,15
Leggi di ratifica	0	0	0	9	0	0,15	0,00
Leggi collegate alla manovra finanziaria	0	0	0	1	0	0,02	0,00
TOTALE	1.076	314	295	906	525	14,93	10,94

2.3. Sedi dell'esame parlamentare

La tipologia delle leggi incide anche sulle sedi della loro approvazione: la netta prevalenza di leggi per le quali esiste una riserva di esame di Assemblea (leggi di conversione; leggi di ratifica; leggi di bilancio e collegate alla manovra finanziaria contenenti deleghe; altre leggi contenenti deleghe; leggi in materia costituzionale ed elettorale) comporta una corrispondente, necessitata prevalenza della sede referente.

Nelle tabelle che seguono si tenta di ricostruire l'andamento del ricorso alle diverse sedi di esame a partire dalla X legislatura¹⁴¹.

La prima tabella mette in luce come nel passaggio dalla X alla XI legislatura si capovolgano i rapporti tra leggi approvate in sede legislativa e leggi approvate in sede referente: nella X legislatura prevalevano le prime; a partire dalla XI legislatura, con punte molto significative nella XII, prevalgono nettamente le leggi approvate in sede referente.

La XIII legislatura si caratterizza rispetto alle altre legislature per un maggiore ricorso alla sede redigente.

Venendo alla legislatura in corso, essa fa registrare in termini assoluti un minore utilizzo – in buona parte necessitato dalla tipologia delle leggi approvate - della sede legislativa, nonché della sede redigente, rispetto alla precedente legislatura. Il dato relativo al ricorso alla sede legislativa appare ancora un volta mediano rispetto ai valori percentuali registrati nelle due precedenti legislature.

¹⁴¹I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, alla Camera o al Senato, almeno in una lettura nella sede indicata. Ai fini della classificazione, in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

Sedi dell'esame parlamentare

Legislatura	X		XI		XII		XIII		XIV (al 29/05/2005)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
Sede referente	486	45,2	215	68,5	261	88,5	601	66,3	420	80,0
Sede legislativa	588	54,6	97	30,9	32	10,8	287	31,7	104	19,8
Sede redigente	2	0,2	2	0,6	2	0,7	18	2,0	1	0,2
Totale leggi	1.076		314		295		906		525	

Il dato complessivo può essere però scomposto considerando da un lato le leggi che necessitano di un esame in Assemblea (soprattutto: leggi di conversione, di ratifica, di delega, di bilancio) e dall'altro le leggi per le quali non esiste una riserva di esame di Assemblea e quindi il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. La tabella che segue, in analogia con la precedente, mostra come nel passaggio dalla X alla XI legislatura la percentuale delle leggi che necessitano di un esame in Assemblea rappresentino stabilmente la maggioranza, con una punta molto alta nella XII legislatura. La legislatura precedente fa segnare una leggera inversione di tendenza; nella legislatura in corso, le leggi con sede referente vincolata registrano valori al momento più alti.

Leggi con riserva di Assemblea

Legislatura	X		XI		XII		XIII		XIV (al 29/05/2005)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
<i>Leggi di conversione</i>	185	42,24	118	55,66	122	48,61	174	31,52	171	43,40
<i>Leggi di ratifica</i>	193	44,06	65	30,66	115	45,82	286	51,81	163	41,37
<i>Altre leggi con sede referente vincolata*</i>	60	13,70	29	13,68	14	5,58	92	16,67	60	15,23
Totale leggi con sede referente vincolata	438		212		251		552		394	
% sul totale delle leggi		40,71		67,52		85,08		60,93		75,05

* Leggi costituzionali, di bilancio, finanziarie, comunitarie, elettorali, di semplificazione e altre contenenti delega (incluse, generalmente, le leggi collegate, quasi sempre contenenti deleghe).

La tabella seguente prende invece in considerazione le leggi per le quali il Parlamento è libero di scegliere la sede di esame. In tutte le legislature la scelta della sede legislativa si situa stabilmente sopra il 70 per cento. La legislatura in corso fa registrare – rispetto alla precedente – dati molto simili in relazione al ricorso alla sede legislativa; è invece maggiore il ricorso alla sede referente, in presenza di una corrispondente diminuzione delle leggi approvate in sede redigente.

Leggi con sede di esame opzionale

<i>Legislatura</i>	X		XI		XII		XIII		XIV (al 29/05/2005)	
	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%	n. leggi	%
Leggi con sede opzionale	638		102		44		354		131	
<i>di cui:</i>										
<i>in sede referente</i>	48	7,5	3	2,9	10	22,7	49	13,8	26	19,8
<i>in sede legislativa</i>	588	92,2	97	95,1	32	72,7	287	81,1	104	79,4
<i>in sede redigente</i>	2	4,2	2	2,0	2	4,5	18	5,1	1	0,8
% sul totale delle leggi		59,29		32,48		14,92		39,85		24,95

2.4. Le leggi ordinarie

Non è questa la sede per passare dal dato puramente quantitativo ad una analisi qualitativa delle leggi approvate dal Parlamento. Nel presente paragrafo si intende però fornire qualche elemento sulle leggi ordinarie approvate dal Parlamento, concentrando l'attenzione, nei paragrafi successivi, sulle altre tipologie di atti normativi. La tendenza che sembra emergere dalla panoramica, effettuata con riferimento al 29 maggio 2005, consiste nel radicamento della diversa caratura delle leggi approvate in Assemblea rispetto alle leggi approvate in Commissione.

In particolare, si sottolinea la frequenza di provvedimenti di riforma talora con forte valenza programmatica, che spesso contengono deleghe al Governo o altre norme che distribuiscono poteri per l'ulteriore svolgimento della disciplina o definiscono procedure di coordinamento e di partecipazione tra diverse istituzioni, con le autonomie territoriali o con soggetti sociali. Si conferma la tendenza alla legislazione "complessa" o organizzata, come quella tipica e qualitativamente prevalente a partire

dagli anni Novanta. Si allarga inoltre l'ambito di utilizzazione dei decreti-legge, con i quali talora si attuano interventi di riforma rapida di politiche legislative in settori cruciali (finanza pubblica, sanità, agricoltura).

Dal raffronto della ripartizione delle leggi per sede al 29 maggio 2005 emerge che nell'attuale legislatura su **159** leggi ordinarie:

28 sono state esaminate in sede referente per obbligo della riserva di esame da parte dell'assemblea;

131 sono state assegnate discrezionalmente e di queste:

26 sono state approvate in sede referente,

104 in sede legislativa,

1 è stata oggetto di una lettura in sede redigente.

Tra le 26 leggi ordinarie esaminate dall'Assemblea in assenza di un obbligo in tal senso si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, alcuni provvedimenti del 2004 che, pur nella loro diversità, appaiono, già nel titolo, di forte impatto politico:

la legge 19 febbraio 2004, n. 40, "*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*";

la legge 30 marzo 2004, n.92, "*Istituzione del " Giorno del ricordo " in memoria delle vittime delle foibe dell' esodo giuliano - dalmata, delle vicende del confine orientale e concessione di un riconoscimento ai congiunti degli infoibati*";

la legge 20 luglio 2004, n.215, "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*".

Con riguardo ai primi mesi del 2005, si segnala la legge 14 marzo 2005, n.41, "*Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell' Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità*".

Altre leggi approvate in Assemblea sembrano avere minore impatto politico, pur investendo settori delicati dell'ordinamento; tra le altre, si segnala la legge 19 novembre 2004, n. 288, "*Norme in materia di*

regolarizzazione delle iscrizioni ai corsi di diploma universitario e di laurea per l'anno accademico 2000 – 2001”.

Infine, in occasioni meno frequenti, l'Assemblea è stata investita di provvedimenti a carattere puramente settoriale, come la legge 21 marzo 2005, n. 55, *“Disposizioni finalizzate alla prevenzione del gozzo endemico e di altre patologie da carenza iodica”.*

2.4.1. Le leggi approvate in sede referente – Salvo alcune eccezioni (come quelle appena riportate), le leggi approvate in Assemblea si caratterizzano – generalmente e sempre più – per il loro rilievo ed il loro carattere macro o intersettoriale; in alcuni casi, si scostano da un carattere puramente precettivo per assumere le caratteristiche di una sorta di programma legislativo di legislatura. Quest'ultimo è soprattutto il caso delle leggi collegate, su cui ci si sofferma nel paragrafo seguente e nel paragrafo 3.2.2. Nel precedente paragrafo si sono già segnalate alcune leggi di forte impatto politico.

2.4.2. Le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica – Come si specificherà meglio nel paragrafo 3.2.2, le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica hanno costituito lo strumento più significativo per la realizzazione del programma di legislatura, generalmente con il ricorso allo strumento della delega. Dei nove provvedimenti collegati presentati alle Camere all'inizio della legislatura, 8 sono stati approvati ed uno soltanto (il disegno di legge S. 1745-B, in materia di invenzioni biotecnologiche), è ancora all'esame del Parlamento¹⁴².

2.4.3. Le leggi approvate in sede legislativa – Nel precedente Rapporto, si era fornita qualche indicazione circa l'ambito di intervento delle leggi approvate in sede legislativa. Il presente paragrafo aggiorna il quadro alle leggi approvate fino al 29 maggio 2005.

¹⁴² Oltre a questi, un ulteriore provvedimento è stato considerato collegato alla manovra 2003, come indicato dalla relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria 2003. Si tratta del D.L. 24 settembre 2002, n. 209, conv. dalla L. 22 novembre 2002, n. 265 (Disposizioni urgenti in materia fiscale).

Nel corso dei primi quattro anni della XIV legislatura, sono state approvate in sede legislativa **104** leggi:

8 nel 2001 (dopo il 29 maggio); 24 nel 2002; 37 nel 2003; 25 nel 2004; 10 nel corso dei primi cinque mesi del 2005.

Generalmente, le leggi approvate in sede legislativa intervengono in un ambito limitato; 72 delle 104 leggi approvate nei primi quattro anni (oltre il 69%) possono essere definite leggi provvedimento o interventi di “manutenzione normativa”¹⁴³.

Oltre la metà recano interventi puntuali; in particolare, 32 hanno carattere “localistico” e sono destinate a precise e limitate aree geografiche, 23 si rivolgono ad una ristretta platea di beneficiari (categorie o gruppi).

Sono state esaminate in sede legislativa o deliberante anche alcune importanti leggi cosiddette “di settore” (17, pari al 15,8%) che intervengono in materie sulle quali il Parlamento trova una certa coesione. Tra le altre, si segnalano la legge 20 luglio 2004, n.189, “*Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali nonche' di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate*” e la legge 2 dicembre 2004, n.299, recante “*Modifica della normativa in materia di stato giuridico ed avanzamento degli ufficiali*”, nonché, da ultimo, la legge 11 febbraio 2005, n.15, “*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull' azione amministrativa*”.

Per quanto riguarda l’iniziativa delle 104 leggi, si segnala il ruolo svolto dall’iniziativa parlamentare:

36 (pari al 34,61%) sono attribuibili al Governo;

65 (il 62,51%) sono attribuibili al Parlamento;

3 (il 2,88%) sono di iniziativa mista.

¹⁴³ Come si vedrà più avanti la presenza di leggi provvedimento nell’intero corpo della legislazione supera di poco il 60%.

2.5. Classificazione delle leggi

Nell'ambito della produzione legislativa è stata condotta una rilevazione (con esclusione delle leggi costituzionali, di ratifica, di conversione di decreti-legge, di bilancio e collegate alla manovra di finanza pubblica), che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate – in base ad una classificazione ormai consolidata – le seguenti categorie:

leggi provvedimento - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e **provvedimenti di manutenzione normativa**, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

legislazione di settore - volta ad introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;

legislazione istituzionale - che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

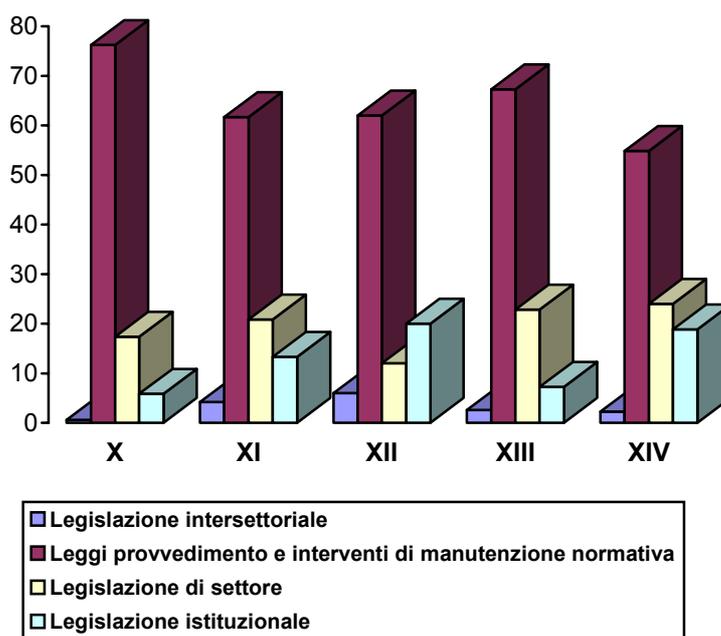
legislazione intersettoriale - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella e nel grafico riferiti alla produzione legislativa fino al 29 maggio 2005:

Classificazione delle leggi approvate¹⁴⁴

(in percentuale)

	X	XI	XII	XIII	XIV
Legislazione intersettoriale	0,6	4,2	6,0	2,6	2,3
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	76,2	61,7	62,0	67,3	54,9
Legislazione di settore	17,4	20,9	12,0	22,9	24,0
Legislazione istituzionale	5,8	13,3	20,0	7,3	18,8



¹⁴⁴Dati percentuali sul totale delle leggi, ad esclusione delle leggi costituzionali, leggi di conversione di decreti-legge, leggi di bilancio e collegate alla manovra, leggi di ratifica.

3. Le deleghe legislative

3.1 Le tendenze generali

Nei primi tre anni e mezzo della legislatura in corso, fino al 31 dicembre 2004, il Parlamento ha conferito al Governo **258** deleghe “primarie”, delle quali:

165 (63,9%) investono l’attuazione del diritto comunitario;

93 (36,1%) concernono esclusivamente il livello nazionale.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **218** deleghe correttive (pari al 45,8% del totale delle deleghe); **153** di tali deleghe correttive sono relative all’attuazione del diritto comunitario.

La seguente tabella pone a confronto i primi tre anni e mezzo della legislatura in corso con la legislatura precedente nella sua interezza¹⁴⁵.

Deleghe	XIII			XIV		
Primarie	321	62,2%		258	54,2%	
<i>di cui</i> comunitarie	151		47,0%	165		63,9%
Integrative/correttive	195	37,8%		218	45,8%	
<i>di cui</i> comunitarie	137		70,3%	153		70,2%
Totale	516			476		
<i>di cui</i> comunitarie	288		55,8%	318		66,8%

Dall’inizio della legislatura fino al 31 dicembre 2004, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **182** decreti legislativi, **105** (57,7%) dei

¹⁴⁵ Si tratta di una comparazione da valutare tenendo conto che il riferimento è a due realtà diverse: la XIII legislatura si è dispiegata nell’arco di quasi cinque anni; per la XIV legislatura il periodo di riferimento è costituito da poco più di tre anni e mezzo.

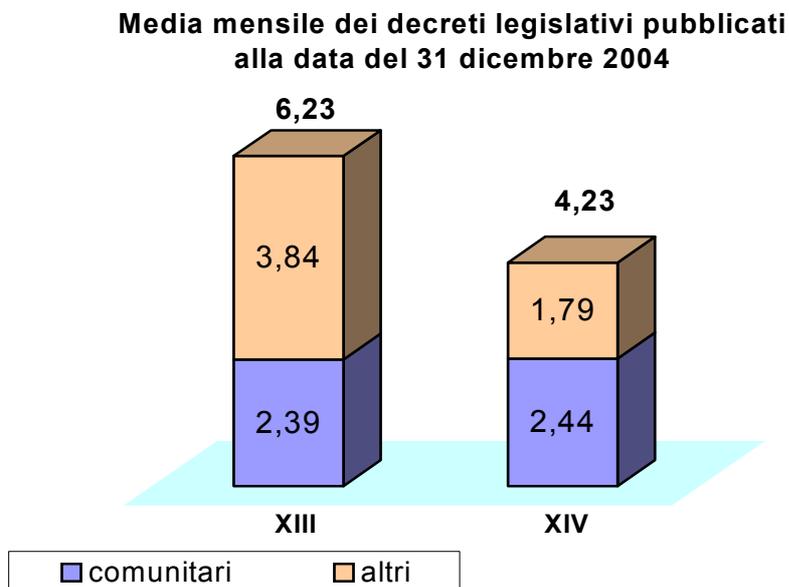
quali in attuazione del diritto comunitario¹⁴⁶. 130 di tali decreti (82 dei quali in attuazione del diritto comunitario) sono stati adottati in base a leggi delega approvate nella legislatura in corso: nel paragrafo seguente si dà un quadro dettagliato di tali leggi, delle relative disposizioni di delega e dei decreti legislativi adottati in relazione a ciascuna di esse.

Decreti legislativi	XIII			XIV		
Primari	313	82,8%		140	76,9%	
<i>di cui</i> comunitari	129		41,2%	96		68,6%
Integrativi/correttivi	65	17,2%		42	23,1%	
<i>di cui</i> comunitari	16		24,6%	9		21,4%
Totale	378			182		
<i>di cui</i> comunitari	145		38,3%	105		57,7%

Il successivo istogramma illustra la media mensile dei decreti legislativi pubblicati nella XIII legislatura ed in quella in corso, sempre fino alla data del 31 dicembre 2004. Che il dato relativo alla XIV legislatura sia ovviamente suscettibile di crescere, soprattutto in relazione all'attuazione delle deleghe conferite al Governo da leggi recenti, è dimostrato dal fatto che al 30 maggio 2005 la media mensile ha già raggiunto valori più elevati, essendo pari a 4,31¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Tali decreti legislativi sono stati emanati sia in attuazione delle leggi comunitarie annuali, sia in attuazione della legge n. 180 del 2002, su cui ci si soffermerà successivamente.

¹⁴⁷ Nei primi cinque mesi del 2005 sono stati adottati in media 5 decreti legislativi al mese, per un totale di 25.



3.2 Le leggi contenenti delega

Le leggi contenenti delega approvate fino al 31 dicembre 2004 sono **28**¹⁴⁸ e possono dividersi in tre grandi categorie:

3.2.1. Leggi a ciclo annuale, che utilizzano la delega come strumento normale di attuazione (leggi comunitarie e di semplificazione):

¹⁴⁸ Nei successivi 5 mesi, fino al 30 maggio 2005, sono state approvate altre 5 leggi recanti disposizioni di delega, tra le quali la legge comunitaria per il 2004 (L. 18 aprile 2005, n. 62), la legge 1 marzo 2005, n. 32, recante la delega per il riassetto normativo dell'autotrasporto, la legge 24 febbraio 2005, n. 34, per l'istituzione dell'Ordine dei commercialisti, la legge 31 marzo 2005, n. 56, delega per l'internazionalizzazione delle imprese e per il riordino degli enti operanti nel settore, la legge 14 maggio 2005, n. 80, con cui il Governo è stato delegato a modificare il codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato e a riformare la disciplina delle procedure concorsuali.

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 1 marzo 2002, n. 39 , legge comunitaria 2001	124	65	44	41
L. 3 febbraio 2003, n. 14 , legge comunitaria 2002	76	40	27	27
L. 29 luglio 2003, n. 229 , legge di semplificazione 2001	19	14	--	--
L. 31 ottobre 2003, n. 306 , legge comunitaria 2003	104	53	3	3

Nell'ambito delle leggi a ciclo annuale, emerge chiaramente il peso rappresentato dalle leggi comunitarie¹⁴⁹, cui occorre aggiungere, sempre in relazione al recepimento della normativa comunitaria, la legge 30 luglio 2002, n. 180, approvata soltanto pochi mesi dopo la legge comunitaria per il 2001, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi occorrenti per dare attuazione a 7 direttive comunitarie, nonché le eventuali disposizioni integrative e correttive.

Nelle tabelle che seguono sono illustrate le leggi comunitarie approvate nelle ultime due legislature, le relative deleghe e la loro incidenza sul volume complessivo della decretazione legislativa¹⁵⁰

¹⁴⁹ Successivamente al 31 dicembre 2004, è stata approvata la legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), contenente 55 deleghe primarie e 50 deleghe correttive.

¹⁵⁰ Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una delega primaria ed una correttiva per ogni direttiva inserita negli allegati A e B, salvo che l'articolato della legge comunitaria non preveda espressamente l'adozione di un unico decreto legislativo per l'attuazione di più direttive tra loro omogenee. In generale, la legge comunitaria - al pari di molte altre disposizioni di delega - prevede un termine per l'attuazione della delega stessa ed un termine successivo per l'adozione di eventuali decreti correttivi ed integrativi. Con delega primaria e con decreto legislativo primario ci si riferisce al primo termine.

Deleghe previste dalle leggi comunitarie e loro attuazione*(XIII legislatura)*

	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati (*)	D.Lgs. primari (*)
L. 24 aprile 1998, n. 128, <i>(legge comunitaria 1995 – 1997)</i>	112	60	52	46
L. 5 febbraio 1999, n. 25 <i>(legge comunitaria 1998)</i>	52	27	24	22
L. 21 dicembre 1999, n. 526, <i>(legge comunitaria 1999)</i>	73	38	29	25
L. 29 dicembre 2000, n. 422, <i>(legge comunitaria 2000)</i>	51	26	12	11
Totale	288	151	117	104

(*) I dati considerano anche i 23 decreti legislativi, attuativi di leggi comunitarie approvate nella XIII legislatura, pubblicati nella XIV legislatura.

(XIV legislatura)

	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	D.Lgs. primari
L. 1 marzo 2002, n. 39, <i>(legge comunitaria 2001)</i>	124	65	44	41
L. 30 luglio 2002, n. 180, recepimento delle direttive comunitarie 1999/45/CE, 1999/74/CE, 1999/105/CE, 2000/52/CE, 2001/109/CE, 2002/4/CE e 2002/25/CE	14	7	7	6
L. 3 febbraio 2003, n. 14, <i>(legge comunitaria 2002)</i>	76	40	27	27
L. 31 ottobre 2003, n. 306, <i>(legge comunitaria 2003)</i>	104	53	3	3
Totale	318	165	81	77

Analizzando i dati relativi alla legislatura in corso, si rileva che le tre leggi comunitarie approvate fino al 31 dicembre 2004 e la L. n. 180 recano, complessivamente, 318 disposizioni di delega (comprese le deleghe per l'integrazione e la correzione di decreti legislativi): tali deleghe rappresentano la maggior parte (il 66,8% del totale) di quelle conferite al Governo dall'inizio della XIV legislatura (nella legislatura precedente l'incidenza delle disposizioni di delega derivanti da leggi comunitarie era del 55,8%)¹⁵¹.

Il numero cospicuo di deleghe relative ad adempimenti comunitari ha un inevitabile riflesso sul volume della legislazione delegata: il 53,3% dei decreti legislativi (97 D.Lgs.) complessivamente adottati dall'inizio della XIV legislatura concernono l'attuazione di leggi comunitarie¹⁵².

Su questo dato incide in qualche misura la circostanza che, soprattutto nei primi due anni della legislatura, è stato completato, prima della scadenza delle relative deleghe, il processo di attuazione delle leggi comunitarie approvate nella legislatura precedente: di conseguenza, il 23,7% dei decreti legislativi di recepimento della normativa comunitaria (23 D.Lgs.) emanati dall'inizio della legislatura è stato adottato in attuazione delle leggi comunitarie n. 25 del 1999, n. 526 del 1999 e n. 422 del 2000, tutte approvate nella XIII legislatura.

I residui 74 decreti legislativi sono quasi interamente riconducibili ad autorizzazioni disposte dalle leggi comunitarie per il 2001 (il 59,4%) e per il 2002 (36,5%).

Pertanto, rispetto alla Tabella riportata nel paragrafo 3.1, il dato relativo al volume della decretazione legislativa, senza considerare l'incidenza delle leggi comunitarie, è il seguente:

¹⁵¹ Già si è segnalata la legge comunitaria 2004, che si aggiunge alle leggi comunitarie approvate fino al 31 dicembre 2004.

¹⁵² Oltre a questi, si devono computare i 7 decreti legislativi che hanno attuato direttive contenute nella L. n. 180 del 2002.

Decretazione legislativa per legislatura*(esclusi i decreti legislativi attuativi di leggi comunitarie*)*

	XIII	XIV
Totale D.Lgs. pubblicati	235	78
<i>di cui:</i>		
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	24	28
Media mensile	3,87	1,81

(*) Per la XIV legislatura, sono stati esclusi anche i 7 D.Lgs. attuativi delle direttive contenute nella L. 180/2002.

3.2.2. Leggi collegate alla manovra di finanza pubblica. Con il 2004 si è completato – con una sola eccezione - il processo di approvazione dei collegati di legislatura, finalizzati a realizzare il programma di Governo e presentati alle Camere nell'autunno 2001. Come si può evincere dalla seguente tabella, l'attuazione delle deleghe da essi previste, pur non omogenea, sembra essere a buon punto.

Legge delega	Disposizioni di delega	Deleghe primarie	D.Lgs. pubblicati	di cui D.Lgs. primari
L. 1 agosto 2002, n. 166, collegato infrastrutture e trasporti	4	4	3	3
L. 12 dicembre 2002, n. 273, collegato attività produttive	3	2	1	1
L. 16 gennaio 2003, n. 3, collegato pubblica amministrazione	3	2	1	1
L. 14 febbraio 2003, n. 30, riforma mercato del lavoro	14	7	3	2
L. 7 marzo 2003, n. 38, collegato agricoltura	8	7	4	4
L. 28 marzo 2003, n. 53, riforma della scuola	4	2	2	2
L. 17 aprile 2003, n. 80, collegato fiscale	14	7	1	1
L. 23 agosto 2004, n. 243, collegato previdenziale	10	5	—	—

3.2.3. Altre leggi delega di riforma settoriale, che demandano gli interventi riformatori al Governo, previa individuazione degli scenari strategici e dei principi e criteri direttivi di delega.

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 3 ottobre 2001, n. 366 , riforma del diritto societario	6	3	5	3
L. 18 ottobre 2001, n. 383 , interventi per il rilancio dell'economia	2	2	—	—
L. 21 dicembre 2001, n. 443 , legge obiettivo	4	3	3	3
L. 6 luglio 2002, n. 137 , riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio	19	9	25	6
L. 30 luglio 2002, n. 180 , delega per il recepimento delle direttive 1999/45/CE, 1999/74/CE, 1999/105/CE, 2000/52/CE, 2001/109/CE, 2002/4/CE e 2002/25/CE	14	7	5	5
L. 5 giugno 2003, n. 131 , adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n. 3 del 2001	4	3	—	—
L. 8 luglio 2003, n. 172 , riordino della nautica da diporto	2	1	—	—
L. 27 ottobre 2003, n. 290 , conv. D.L. sicurezza del sistema elettrico nazionale	2	2	1	1
L. 3 maggio 2004, n. 112 , assetto del sistema radiotelevisivo	1	1	—	—
L. 27 luglio 2004, n. 186 , conv. D.L. funzionalita' della P.A.	13	4	—	—
L. 2 agosto 2004, n. 210 , tutela degli acquirenti di immobili	2	1	--	--

<i>Legge delega</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>Deleghe primarie</i>	<i>D.Lgs. pubblicati</i>	<i>di cui D.Lgs. primari</i>
L. 23 agosto 2004, n. 226 , sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva	2	1	--	--
L. 23 agosto 2004, n. 239 , riordino del settore energetico	4	4	--	--
L. 30 settembre 2004, n. 252 , rapporto di impiego dei vigili del fuoco	2	1	--	--
L. 9 novembre 2004, n. 265 , conv. D.L. aviazione civile	2	1	--	--
L. 15 dicembre 2004, n. 308 , riordino della legislazione ambientale	14	7	--	--

3.3. Deleghe che prevedono un doppio parere delle Camere

Dal quadro fin qui tratteggiato emerge con tutta evidenza come i processi riformatori vengano per lo più realizzati attraverso procedimenti complessi, che prevedono generalmente la delega al Governo. Negli ultimi anni, il Parlamento sembra porre particolare attenzione al proprio coinvolgimento nella fase di elaborazione degli schemi di decreti legislativi, puntando su un rafforzamento del proprio ruolo almeno in relazione ai processi di delega di più rilevante impatto.

In particolare, a partire dal 2003, il Parlamento, recuperando qualche isolato precedente, si è riservato, per alcune deleghe, un procedimento particolarmente complesso per l'adozione dei relativi decreti legislativi di attuazione: in questi casi, il Governo, dopo aver acquisito i pareri di altri organismi previsti dalla legge di delega (ad es. la Conferenza Stato-Regioni) e delle Camere, ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo.

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre espresso apprezzamento per la previsione del doppio parere, volta ad intensificare il rapporto tra Parlamento e Governo in fase di attuazione delle deleghe.

Il ricorso a tale procedura, che riguarda complessivamente **25** disposizioni di delega, contenute in **7** leggi, è stato previsto da circa metà delle leggi di delega approvate nel 2004¹⁵³.

¹⁵³ L. 3 maggio 2004, n. 112, Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione, 1 delega che richiede il doppio parere delle Camere;

L. 23 agosto 2004, n. 243, Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria, 5 deleghe;

L. 9 novembre 2004, n. 265, Conversione in legge del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile. Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione, 2 deleghe;

L. 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, 7 deleghe.

4. I decreti-legge

4.1. Le tendenze generali

4.1.1. I dati quantitativi – Dopo una prima fase di assestamento¹⁵⁴, il dato concernente la decretazione d'urgenza appare ormai consolidarsi, stabilizzandosi su una media mensile di 3,85 decreti-legge¹⁵⁵, con un leggero incremento rispetto alla media mensile registrata nella scorsa legislatura, pari a 3,36.

La tabella che segue illustra l'andamento della decretazione dividendo la legislatura¹⁵⁶ in un primo periodo all'incirca semestrale (dalla prima riunione delle Camere al 31 dicembre 2001) e in tre successivi periodi annuali. Il 2004 fa registrare una media mensile sensibilmente inferiore rispetto all'anno precedente, con una tendenza che sembra consolidarsi nei primi cinque mesi del 2005 (fino al 29 maggio), nei quali la media mensile è stata pari a 3,75 (14 decreti-legge emanati).

¹⁵⁴ E' evidente che l'incidenza dei decreti-legge è maggiore nella fase iniziale della legislatura, quando costituiscono l'unico strumento legislativo attivabile, soprattutto nelle more della costituzione delle Commissioni parlamentari permanenti.

¹⁵⁵ Se si estende lo sguardo fino al 29 maggio 2005, la media mensile si riduce progressivamente al 3,75.

¹⁵⁶ Esattamente si tratta di 43,07 mesi.

Media mensile dei decreti-legge emanati

La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura							
Periodo	mesi	D.L.	media mensile per periodo	media mensile dal 30/5/01-31/12/01	media mensile dal 30/5/01-31/12/02	media mensile dal 30/5/01-31/12/03	media mensile dal 30/5/01-31/12/04
dal 30/5 al 31/12/01	7,07	32	4,53	4,53	3,99		
dall'1/1 al 31/12/02	12	44	3,67		3,99	3,99	
dall'1/1 al 31/12/03	12	48	4,00				3,85
dall'1/1 al 31/12/04	12	42	3,50				
Totale	43,07	166					

Nell'ambito delle leggi approvate, l'incidenza percentuale delle leggi di conversione rimane significativa.

Le leggi di conversione rappresentano al 31 dicembre 2004 il 32,8% del totale dell'intera produzione legislativa ed il 40,7% delle leggi di iniziativa governativa.

Alla data del 29 maggio 2005 l'incidenza percentuale delle leggi di conversione è pari al 32,6 per cento.

Media mensile di emanazione dei decreti-legge

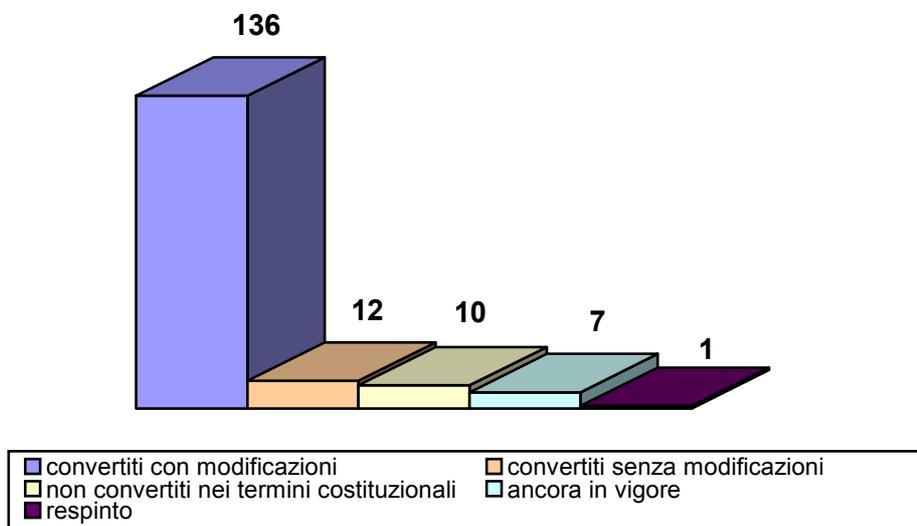
XIII legislatura		XIV Legislatura	
Totale al netto dei decreti reiterati ¹⁵⁷	<i>Media mensile</i>	Totale al 31 dicembre 2004	<i>Media mensile</i>
204	3,36	166 ¹⁵⁸	3,85

4.1.2. L'esito dei decreti-legge - Per quanto riguarda l'esito, nel grafico seguente sono riportati i dati relativi al numero dei decreti – legge convertiti in legge, con o senza modificazioni, dei decreti – legge decaduti, nonché di quelli ancora in vigore alla data del 31 dicembre 2004.

Per analogia con i dati della tabella precedente, nel grafico non sono stati considerati i 9 decreti-legge emanati dal Governo Amato che si trovavano in corso di conversione alla fine della XIII legislatura (29 maggio 2001), per il cui esito si rinvia alla nota 158.

¹⁵⁷ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti - legge i cui disegni di legge risultavano in corso di conversione al termine della XII legislatura (alla data dell'8 maggio 1996). Tali disegni di legge sono stati ripresentati all'inizio della XIII legislatura. Il dato non tiene inoltre conto dei decreti – legge reiterati.

¹⁵⁸ Alla fine della XIII Legislatura (conclusasi il 29 maggio 2001) erano in corso di conversione 9 decreti-legge emanati dal II Governo Amato. Nella XIV Legislatura i relativi disegni di legge di conversione sono stati mantenuti all'ordine del giorno delle Camere: otto di essi sono stati convertiti in legge e uno è decaduto. Di tali decreti non si tiene conto nel dato relativo alla XIV legislatura.

Esito dei decreti-legge nella XIV legislatura

Nella maggior parte dei casi (81,9%) il Parlamento non si è limitato ad approvare il decreto – legge nella formulazione proposta dal Governo, ma ne ha ampliato il contenuto, talvolta in modo considerevole, attraverso interventi emendativi effettuati durante la fase di approvazione della legge di conversione.

4.2. Tipologia degli interventi

Ai fini della classificazione tipologica di seguito illustrata si è tenuto conto delle finalità (anche più di una per ciascun provvedimento) dei decreti-legge al momento della emanazione: non si considerano, perciò, le modifiche introdotte in sede di conversione. La rilevazione è stata effettuata con riferimento ai decreti-legge emanati fino al 31 dicembre 2004.

Le finalità individuate sono le seguenti:

decreti-legge di emergenza: si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo. Nel 2004, accanto ai provvedimenti per così dire tradizionali, relativi a materie quali

avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa, sono stati emanati provvedimenti di urgenza in tema di sanità (decreto-legge n.10 del 21 gennaio 2004¹⁵⁹ recante interventi urgenti per fronteggiare emergenze sanitarie e per finanziare la ricerca nei settori della genetica molecolare e dell'alta innovazione e decreto-legge n.81 del 29 marzo 2004 recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica) e in tema di emergenze abitative (decreto-legge n. 240 del 13 settembre 2004 che reca misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431). Nel periodo preso in considerazione, **23** provvedimenti possono essere ricompresi nella categoria dei decreti di emergenza.

decreti-legge di integrazione e correzione: si tratta di quei decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione “minuta” di manutenzione legislativa, alla modifica di discipline di settore. Nel periodo preso in considerazione, sono **54** i decreti-legge che perseguono una finalità di questo tipo. Sembra accentuarsi la tendenza ad utilizzare i decreti-legge per intervenire su provvedimenti di recente o recentissima approvazione. A titolo esemplificativo, si possono ricordare il decreto-legge 29 marzo 2004, n.80 relativo al finanziamento degli enti locali e il n.168 del 12 luglio 2004 per il contenimento della spesa pubblica, che intervengono sulla legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004) nonché il decreto-legge n. 233 del 6 settembre 2004 che reca modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interesse.

decreti-legge di proroga/differimento di termini: si tratta di quei decreti-legge che sono volti essenzialmente a prorogare o a differire termini fissati dalla legislazione vigente (o, talvolta, anche da provvedimenti normativi di rango secondario). Nel periodo preso in considerazione, sono **67** i decreti-legge con questa finalità. I decreti-legge rientranti in tale categoria sono a loro volta divisibili in due classi: decreti-

¹⁵⁹ Il decreto-legge è stato respinto dall'Assemblea della Camera nella seduta del 16 marzo 2004.

legge a carattere generale, che incidono su numerosi ambiti dell'ordinamento, soprattutto in occasione di scadenze fiscali o legali coincidenti spesso con la fine dell'anno solare (ad esempio: decreti-legge n. 266 del 29 novembre e n.314 del 29 dicembre 2004), e decreti-legge a carattere settoriale o puntuale (ad esempio i decreti-legge n. 9 del 20 gennaio e n.160 del 24 giugno 2004 relativi alla partecipazione italiana a missioni internazionali).

decreti-legge con disciplina a carattere speciale o transitorio: si tratta di decreti-legge che sono diretti ad introdurre una disciplina a carattere speciale o derogatorio rispetto ad una normativa generale, anche allo scopo di rifinanziare interventi già previsti, o comunque di carattere transitorio, regolamentando perciò la fase di passaggio tra la vecchia normativa e l'entrata in vigore di una nuova disciplina. Nel periodo preso in considerazione, sono **87** i decreti-legge con questa finalità. Degni di menzione sono, a titolo di esempio, i decreti-legge relativi al trattamento economico e normativo di particolari categorie di lavoratori come il n. 2 del 14 gennaio 2004 per i collaboratori linguistici presso talune Università, il n.24 del 30 gennaio 2004 concernente il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il n.238 del 10 settembre 2004 per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Si rammenta altresì il decreto-legge n. 159 del 24 giugno 2004, relativo alla crisi della Alitalia, che si è inserito in una serie di interventi legislativi urgenti ¹⁶⁰ per favorire la ristrutturazione ed il rilancio di imprese e settori produttivi in difficoltà contribuendo a definire una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella generale in relazione alle grandi imprese in stato di insolvenza.

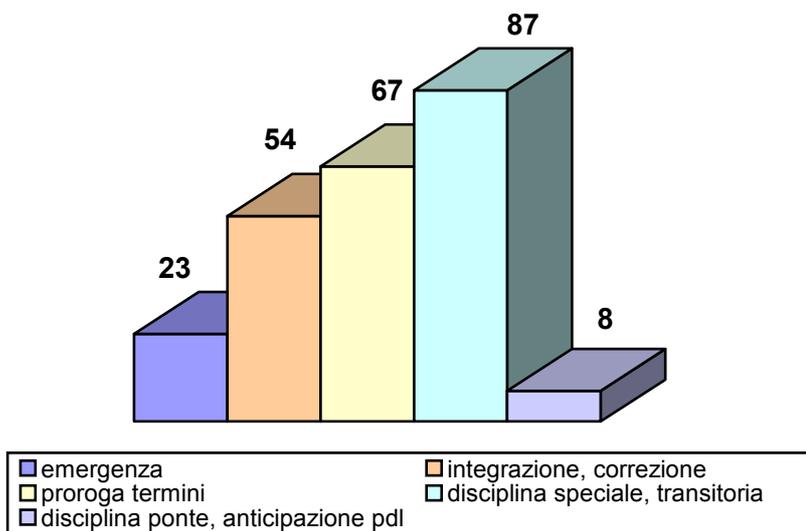
decreti-legge di anticipazione di progetti di legge (o decreti-legge "ponte"): si tratta di decreti-legge che riproducono – integralmente o parzialmente – il contenuto di iniziative legislative all'esame delle Camere allo scopo di anticiparne l'entrata in vigore. Nel periodo preso in considerazione, sono **8** i decreti-legge con una finalità di questo tipo. Tra gli altri, si ricordano due provvedimenti d'urgenza: il n.72 del 22 marzo

¹⁶⁰Si comincia con il decreto-legge n.347 del 2003 e si interviene successivamente, tra l'altro, con i decreti n.119, n.237 e 281 del 2004.

2004 per contrastare la diffusione telematica abusiva di materiale audiovisivo, e n.273 del 12 novembre del medesimo anno che detta disposizioni urgenti per l'applicazione della direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas ad effetto serra nella Comunità europea, nelle more dell'approvazione della legge comunitaria 2004.

Nel grafico che segue sono indicati i dati relativi alla tipologia degli interventi nel periodo considerato (30 maggio 2001 – 31 dicembre 2004).

Finalità dei decreti-legge nella XIV legislatura



4.3. Ulteriori tendenze della decretazione d'urgenza

I decreti-legge continuano a svolgere funzioni di aggiustamento della normativa vigente al fine di consentirne il funzionamento (manutenzione normativa). Si mantiene significativa come negli anni precedenti la percentuale dei decreti che concorrono con altri atti normativi ad integrare politiche legislative di ampio respiro, secondo le tipiche modalità della

legislazione “complessa”, caratterizzata dalla molteplicità di strumenti e dalla loro varia combinazione¹⁶¹.

5. La semplificazione legislativa

5.1. Le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi

Il dato relativo alle abrogazioni, letto congiuntamente ai dati riguardanti il complesso della produzione legislativa, consente di valutare le variazioni nella consistenza dello stock normativo intervenute nei periodi considerati.

Nel corso dei primi tre anni e mezzo della XIV legislatura il numero delle leggi contenenti abrogazioni espresse si mantiene ai livelli assoluti della legislatura precedente, aumentando in termini percentuali. Diminuisce leggermente il numero di leggi contenenti formule di abrogazione innominata, mentre aumentano i provvedimenti interamente abrogati (ben 23 nel solo 2003).

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (XIV legislatura)

	2001 (dal 30.5)	2002	2003	2004	Totale
Totale leggi	53	133	171	119	476
Leggi contenenti abrogazioni espresse	10	26	32	30	98
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	2	3	--	1	6
Provvedimenti interamente abrogati	1	1	23	4	29

¹⁶¹ Il primo numero della nuova collana “Appunti del Comitato per la legislazione”, promossa dal Comitato stesso, è dedicato al fenomeno della decretazione d’urgenza nella XIV legislatura, con dati aggiornati al 15 novembre 2004.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie (XIII legislatura)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
Totale leggi	78	194	169	209	146	109	906
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	39	27	31	164
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	---	4	7	4	27
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	16	13	20	64

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registrano due evenienze che comportano un rallentamento nella crescita dello *stock* legislativo: da un lato diminuisce il numero dei decreti legislativi emanati (la media mensile passa da 6,23 a 4,23); dall'altro lato, risulta assai elevato il volume dei provvedimenti interamente abrogati: ben 174 (di cui circa il 30 per cento, 42, abrogati dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, Testo unico sull'espropriazione), ad opera dei 96 decreti legislativi emanati nel periodo in esame che contengono formule di abrogazione espressa.

Il saldo complessivo è quindi di 174 provvedimenti abrogati a fronte di 182 decreti legislativi emanati complessivamente.

Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIV legislatura)

	2001 (dal 30.5)	2002	2003	2004	Totale
D.Lgs.	23	31	70	58	182
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	10	16	34	36	96
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	2	-	4	5	11
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	49	27	68	30	174

Abrogazioni contenute in decreti legislativi (XIII legislatura)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (fino al 29.5)	Totale
D.Lgs.	25	65	80	106	70	32	378
D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse	13	23	42	59	40	22	199
D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata	1	4	26	16	6	2	55
Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.	2	11	43	66	27	20	169

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che gli 80 regolamenti di questo tipo emanati nel periodo in esame hanno abrogato interamente 68 provvedimenti.

5.2. La delegificazione

Nel presente paragrafo si fornisce un sintetico quadro delle procedure di delegificazione in corso, con riguardo sia ai provvedimenti di autorizzazione, sia ai regolamenti adottati.

Nel disegnare il quadro di sintesi, non si è tenuto conto delle autorizzazioni alla delegificazione contenute nelle leggi comunitarie, né dei regolamenti emanati sulla base di tali autorizzazioni, cui si è preferito dedicare un paragrafo a sé stante (v. par. 5.2.2). Inoltre, nel computo dei regolamenti ci si è limitati a considerare quelli primari, che intervengono per la prima volta a delegificare una data materia; sono invece esclusi i regolamenti meramente modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione.

Nella XIV legislatura (al 31 dicembre 2004) sono stati approvati **26** provvedimenti (leggi o atti aventi valore di legge) che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione e sono stati pubblicati **80** regolamenti di delegificazione (a questi si devono aggiungere 4 regolamenti di delegificazione che recepiscono direttive comunitarie, emanati in

attuazione di leggi comunitarie che, come si è accennato sopra, non sono stati presi in considerazione nei dati riportati nel presente paragrafo).

In raffronto con la XIII legislatura si rileva una diminuzione dei provvedimenti di autorizzazione.

Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione (XIII e XIV legislatura)¹⁶²

		XIII					
Anno	1996	1997	1998	1999	2000	2001	totale
Provvedimenti	4	21	16	15	9	4	69
Media mensile	0,5	1,7	1,3	1,2	0,7	0,8	1,1

		XIV			
Anno	2001	2002	2003	2004	totale
Provvedimenti	4	7	8 ¹⁶³	7	26
Media mensile	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

Anche la media mensile di pubblicazione dei regolamenti di delegificazione è inferiore a quella della precedente legislatura.

¹⁶² La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 60,7 per la XIII; 43 per la XIV.

¹⁶³ Il dato comprende anche il D.Lgs. n. 366 del 2003, approvato nel 2003, ma pubblicato nel gennaio 2004.

Regolamenti di delegificazione (XIII e XIV legislatura)

	XIII						
Anno	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Totale
Regolamenti	9	15	39	21	31	34	149
Media mensile	1,1	1,2	3,2	1,7	2,6	6,8	2,4

	XIV				
Anno	2001	2002	2003	2004	totale
Regolamenti	38	22	13	7	80
Media mensile	5,4	1,8	1	0,6	1,9

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti di delegificazione pubblicati nelle ultime legislature.

Legislatura	Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura
XIV <i>(fino al 31.12.2004)</i>	26	80
XIII	69	149
XII	9	61
XI	7	6
X*	3	3

* Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

Dalla tabella si evince che la tendenza all'adozione di regolamenti di delegificazione si consolida a partire dalla XII legislatura; l'affermarsi di tali strumenti normativi è dovuto ad una legge approvata nello scorcio finale della XI legislatura, che costituisce il primo caso di legge orientata decisamente alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (legge n. 537 del 1993, collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1994): dei 68 regolamenti complessivamente adottati nella XII legislatura (ai 61 regolamenti "primari" si sommano tre regolamenti modificativi e 4 di attuazione di leggi comunitarie), 57 (di cui tre modificativi) discendono dalla legge citata.

Nella tabella che segue sono indicati, per la XIII e la XIV legislatura: il numero dei provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione; il numero delle autorizzazioni alla delegificazione adottate; quello delle autorizzazioni che non sono state – al momento – attuate; il numero dei regolamenti complessivamente pubblicati – alla data del 31 dicembre 2004 - in attuazione delle autorizzazioni approvate nelle due legislature di riferimento¹⁶⁴. Si segnala che la quasi totalità dei regolamenti pubblicati nel corso della XIV legislatura, fino al 31 dicembre 2004 (75 su 80), sono stati emanati in attuazione di autorizzazioni conferite al Governo nella XIII legislatura e concorrono a formare il dato dei 209 regolamenti complessivamente emanati in attuazione di autorizzazioni alla delegificazione risalenti alla medesima legislatura precedente.

¹⁶⁴ Si segnala che il dato comprende le autorizzazioni alla delegificazione contenute negli allegati delle tre leggi di semplificazione approvate nella XIII legislatura. Il criterio adottato per il calcolo consiste nel considerare una autorizzazione alla delegificazione per ciascun procedimento - da semplificare mediante regolamento di delegificazione - contenuto negli allegati.

Legislatura	Provvedimenti che prevedono autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione	Autorizzazioni alla delegificazione non attuate	Regolamenti di delegificazione pubblicati alla data del 31.12.2004 ¹⁶⁵
XIII	69	312	127	209
XIV	26	41	36	5

5.2.1. Le leggi di semplificazione - Le tre leggi annuali di semplificazione approvate nella XIII legislatura (leggi n. 59 del 1997, 50 del 1999 e 340 del 2000) prevedono l'emanazione di regolamenti di delegificazione per la semplificazione di numerosi procedimenti amministrativi (**166** in totale).

La legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), approvata nella XIV legislatura, a differenza delle precedenti, non individua ulteriori procedimenti da semplificare, ma opera una loro razionalizzazione e revisione riducendone il numero di 40 unità (al 31 dicembre 2002 erano 206 i procedimenti indicati dagli allegati delle tre leggi di semplificazione)¹⁶⁶.

Al 31 dicembre 2004 sono stati pubblicati, in dipendenza delle leggi di semplificazione, **64** regolamenti e sono stati semplificati complessivamente **106** procedimenti. Alcuni di questi sono stati semplificati ad opera dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999¹⁶⁷.

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi mediante regolamenti di delegificazione attraversa ultimamente una fase di

¹⁶⁵ Il dato si riferisce ai regolamenti complessivamente pubblicati alla data del 31 dicembre 2004 in attuazione di provvedimenti adottati nelle due legislature di riferimento (XIII e XIV).

¹⁶⁶ Si osserva che già la legge 340/2000 aveva diminuito complessivamente il numero di procedimenti di semplificare di 41 unità (vedi oltre).

¹⁶⁷ Si veda in proposito la *Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi* (doc. CIII, 1) trasmessa dal Ministro per la funzione pubblica al Parlamento il 25 febbraio 2003.

rallentamento. Negli ultimi due anni, infatti, sono stati pubblicati due soli regolamenti di questo tipo, volti ciascuno alla semplificazione di un unico procedimento. Tuttavia, si prevede in futuro una ripresa della semplificazione dei procedimenti amministrativi. Infatti, ben 15 nuovi schemi di regolamento sono in elaborazione da parte del Governo¹⁶⁸.

L'attività di semplificazione dei procedimenti amministrativi previsti dalle leggi annuali di semplificazione (leggi 59/97, 50/99 e 340/2000)

<i>Procedimenti previsti</i>		<i>Regolamenti pubblicati</i>		Procedimenti semplificati		Procedimenti semplificati da testi unici ¹⁶⁹	
		XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV
L. 59/1997	77 ¹⁷⁰	33	9(*)	51	12	-	3
L. 50/1999	42 ¹⁷¹	8	7	9	11(**)	-	6
L. 340/2000	47 ¹⁷²	-	6	-	6(***)	-	7
Totale	166	64		106			

(*) Il D.P.R. n. 311 del 2001 ha semplificato 3 procedimenti previsti dalla L. 59 del 1997 e 4 dalla L. 50 del 1999. Il D.P.R. n. 461 del 2001 ha semplificato un procedimento previsto dalla L. 59 del 1997 e 1 dalla L. 340 del 2000.

(**) Di cui 4 semplificati dal D.P.R. 311 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997.

(***) Di cui 1 semplificato dal D.P.R. 461 del 2001 di attuazione della L. 59 del 1997 e 1 semplificato da due regolamenti (procedimenti di cui al n. 32 dell' All. A semplificato dai DPR 480 e 481 del 2001)

¹⁶⁸ *Relazione sullo stato di attuazione della semplificazione dei procedimenti amministrativi* (doc. CIII, 2) trasmessa dal Ministro per la funzione pubblica al Parlamento il 5 novembre 2004.

¹⁶⁹ Si tratta dei testi unici emanati in attuazione della legge n. 50 del 1999.

¹⁷⁰ La L. 191/98 (c.d. Bassanini ter) ha aggiunto 10 procedimenti ai 112 procedimenti originari. La L. 340/2000 (legge di semplificazione 1999) ha soppresso 27 procedimenti e ne ha aggiunto 1. La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha soppresso 19 procedimenti.

¹⁷¹ La L. 340 del 2000 (legge di semplificazione 1999) ha soppresso 14 dei 57 procedimenti originari dell'allegato 1 e ha soppresso 1 dei 5 procedimenti inizialmente previsti dall'allegato 2. La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha soppresso altri 5 procedimenti dell'allegato 1.

¹⁷² La L. 229/2003 (legge di semplificazione 2001) ha aggiunto 2 procedimenti ai 63 originari e ne ha soppresso 18.

Dei **106** procedimenti semplificati, **60** sono stati semplificati da regolamenti emanati nella XIII legislatura e **46** nella XIV.

5.2.2. La semplificazione operata dalle leggi comunitarie - Nella tabella che segue si dà conto dell'attuazione delle leggi comunitarie relativamente alle direttive da recepire in via regolamentare.

Dal 1990 al 1996 le leggi comunitarie contengono, in allegato C, le direttive da attuare con regolamento ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, senza specificare se si tratti di regolamento di attuazione (art. 17, comma 1), di regolamento di delegificazione (art. 17, comma 2) o di regolamento ministeriale (art. 17, comma 3). Nella pratica tutti e tre gli strumenti sono stati utilizzati. In una fase iniziale si registra un ampio utilizzo del regolamento di delegificazione (28 direttive su 39 attuate con regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, per la legge comunitaria 1990), mentre in seguito è andato sensibilmente diminuendo (2 su 30 per la comunitaria 1993, 1 su 6 per la comunitaria 1996).

Un rilancio della delegificazione viene operato a partire dalla legge comunitaria del 1998, che contiene una specifica autorizzazione al Governo per l'emanazione di regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, volti al recepimento di direttive. Da allora, e fino al 2000, le leggi comunitarie riportano in allegato C l'elenco di tali direttive, mentre in allegato D è riportato l'elenco delle direttive da attuare con altri regolamenti o in via amministrativa.

Tuttavia, come si evince dalla tabella seguente, non mancano, anche dopo il 1996, casi di direttive contenute nell'allegato C ma attuate da provvedimenti diversi dal regolamento di delegificazione.

In ogni caso il numero delle direttive contenute in allegato C è progressivamente diminuito fino a scomparire nella legge comunitaria 2001 (legge n. 39 del 2002)¹⁷³.

¹⁷³ Anche le leggi comunitarie per il 2002, per il 2003 e per il 2004 (L. 14/2003, L. 306/2003 e L. 62/2005) sono prive di tale elenco. Tuttavia la comunitaria 2002 contiene, all'art. 23, l'autorizzazione all'emanazione di un regolamento di delegificazione per l'attuazione della raccomandazione 2001/331/CE.

Tra le cause di tale fenomeno si può ricordare l'approvazione della riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, il nuovo articolo 117 Cost., al 6° comma, conferisce alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie a legislazione concorrente, restringendo pertanto l'ambito di azione della potestà regolamentare dello Stato.

Tuttavia la legge 4 febbraio 2005, n. 11, Norme *generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, che ha sostituito la legge n. 86 del 1989, la c.d. legge La Pergola, conferma tra i contenuti tipici della legge comunitaria l'autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive, come meglio specificato nel box ad essa dedicato.

**Autorizzazioni alla delegificazione previste
dalle leggi comunitarie e loro attuazione**

Leg	Legge comunitaria	Direttive da attuare con regolamento	Direttive attuate con regolamenti di delegificazione	Direttive attuate con altri provvedimenti	Regolamenti di delegificazione pubblicati
X	L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria 1990)	39	28	3	7
XI	L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991)	12	6	4	4
	L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge comunitaria 1992)	7	-	7	-
	L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993)	30	2	26	6 ⁽¹⁷⁴⁾
XII	L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994)	6	1	5	1

¹⁷⁴ Sono compresi 4 regolamenti emanati ai sensi dell'art. 50 della L. 146/94 che autorizza il Governo ad emanare, con uno o più regolamenti, norme intese a rivedere e riordinare la materia della produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

<i>Leg</i>	<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive da attuare con regolamento</i>	<i>Direttive attuate con regolamenti di delegificazione</i>	<i>Direttive attuate con altri provvedimenti</i>	<i>Regolamenti di delegificazione pubblicati</i>
XIII	L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995 - 1997)	12	8 ⁽¹⁷⁵⁾	3	5
	L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	3	1	2	1
	L. 21 dicembre 1999, n. 526 (legge comunitaria 1999)	6	2	3	2
	L. 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000)	3	2	1	2
XIV	L. 1 marzo 2002, n. 39 (legge comunitaria 2001)	-	-	-	-
	L. 3 febbraio 2003, n. 14 (legge comunitaria 2002)	- ⁽¹⁷⁶⁾	-	-	-
	L. 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria 2003)	-	-	-	-
	L. 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004)	-	-	-	-

¹⁷⁵ E' compresa la direttiva 96/16/CE recepita dal DPR 162/99 emanato in attuazione della L. 59/97.

¹⁷⁶ L'art. 23 della L. 14/2003, autorizza il Governo ad adottare un regolamento di delegificazione per dare completa attuazione alla raccomandazione 2001/331/CE.

L'attuazione del diritto comunitario in via regolamentare:**La legge 4 febbraio 2005, n. 11****”Modifiche alla legge ‘La Pergola’”**

La possibilità di procedere al recepimento degli atti comunitari anche attraverso i regolamenti governativi era già prevista dalla legge n. 86 del 1989. Peraltro, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sono emersi alcuni problemi applicativi, soprattutto in relazione all'art. 117, VI comma, che limita alle materie di potestà legislativa statale esclusiva l'ambito di intervento dei regolamenti. Nelle leggi comunitarie successive alla riforma – in particolare, a partire dalla legge n. 39 del 2002 – non è stata pertanto più utilizzata tale modalità di recepimento.

La legge n. 11/2005 interviene quindi per adeguare al nuovo dettato costituzionale le modalità di attuazione delle direttive in via regolamentare.

Innanzitutto, l'art. 11 stabilisce che l'attuazione in via regolamentare possa avvenire solo nelle materie di competenza statale esclusiva. In secondo luogo, la norma prevede una differente disciplina a seconda che l'attuazione venga effettuata attraverso:

- regolamenti governativi (commi 1-4);
- regolamenti ministeriali o interministeriali (comma 5).

Si ricorda che l'art. 4 della legge “La Pergola” prevedeva un'unica tipologia di intervento regolamentare nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, da adottare ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie da lui delegato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria.

In merito alla **prima tipologia**, l'art. 11 pone dei requisiti stringenti, in quanto tali regolamenti possono essere adottati solo nelle **materie**:

già **disciplinate con legge**;

non coperte da riserva assoluta di legge.

In secondo luogo, si stabilisce che i regolamenti siano **adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400**, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia *di concerto* con gli altri ministri interessati.

Si ricorda che l'art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 400 del 1988 prevede che:

“1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari; b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale; c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge; d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge. 2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.”

Sugli schemi dei regolamenti devono essere **acquisiti** determinati **pareri** e in particolare:

sempre il parere **del Consiglio di Stato**, che deve esprimersi nei 45 giorni successivi alla richiesta.

il parere **dei competenti organi parlamentari** solo *ove la legge comunitaria disponga in tal senso*: in questo caso gli schemi dei regolamenti vengono trasmessi unitamente ad apposite relazioni cui è

allegato il parere del Consiglio di Stato. Il parere parlamentare deve essere espresso nel termine di quaranta giorni *dall'assegnazione*.

Per quanto attiene all'esame parlamentare degli schemi di atti normativi trasmessi dal Governo, si ricorda che il regolamento della Camera, a seguito delle modifiche apportate nel luglio del 1999, ha previsto la possibilità per le Commissioni di applicare all'esame di tali atti, in quanto compatibili, le disposizioni relative all'esame in sede referente dei progetti di legge, prevedendo altresì la possibilità di trasmetterli al Comitato per la legislazione (art. 96-ter).

Il decorso dei termini legittima il Governo ad adottare i regolamenti anche in mancanza dei citati pareri.

Anche l'articolo 4 della legge "La Pergola" subordinava l'espressione del parere parlamentare all'espressa previsione nell'ambito della legge comunitaria, ponendo il termine di quaranta giorni *dalla comunicazione*, decorso il quale i decreti potevano essere comunque adottati.

Si ricorda che la procedura appena descritta può essere utilizzata **anche per recepire** (ovviamente con fonte di rango regolamentare) le **modifiche delle direttive attuate in via regolamentare** ai sensi dell'articolo in esame, se così dispone la legge comunitaria (**art. 12**).

Analoga previsione era già contenuta nell'art. 5 della legge n. 86 del 1989.

I regolamenti in esame devono **conformarsi a principi generali** individuati al **comma 3**, nel rispetto dei principi e delle disposizioni posti dalle direttive da attuare, e tenendo comunque conto delle eventuali modificazioni della disciplina comunitaria intervenute sino al momento della loro adozione.

In particolare, le norme generali consistono in:

- individuazione della responsabilità e delle funzioni attuative delle amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà;
- esercizio dei controlli da parte degli organismi già operanti nel settore e secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità;

- esercizio delle opzioni previste dalle direttive in conformità alle peculiarità socio-economiche nazionali e locali e alla normativa di settore;
- fissazione di **termini e procedure**, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁷⁷, e successive modificazioni (a tale proposito si segnala che i termini e le procedure cui riferirsi sono ora contenute nel comma 4, anziché nel comma 5 dell'art. 20 della legge n. 59/1997, a seguito della sostituzione dell'art. 20 stesso ad opera dell'art. 1 della legge 29 luglio 2003, n. 229).

Si osserva come la tipologia regolamentare delineata dalla legge in esame si discosti parzialmente dal modello definito dalla legge n. 400 del 1988. Infatti, pur richiamando la procedura di adozione dei regolamenti prevista dalla legge n. 400, l'articolo 11 aggiunge l'ulteriore requisito del rispetto delle norme generali da esso poste da parte degli emanandi regolamenti governativi. In tal modo, si mira a guidare il futuro intervento del Governo ponendo dei principi generali, sulla falsariga di quanto avviene per la delega legislativa. Tale impostazione riflette la più generale tendenza emersa in materia di regolamenti di delegificazione, secondo la quale le relative disposizioni di autorizzazione, anziché individuare le

¹⁷⁷ Così dispone la norma richiamata, come modificata dalla legge 29 luglio 2003, n. 229: "...i regolamenti di cui al comma 2, emanati sulla base della legge di semplificazione e riassetto normativo annuale, per quanto concerne le funzioni amministrative mantenute, si attengono ai seguenti principi: a) semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti, anche riordinando le competenze degli uffici, accorpando le funzioni per settori omogenei, sopprimendo gli organi che risultino superflui e costituendo centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare competenze diverse ma confluenti in un'unica procedura, nel rispetto dei principi generali indicati ai sensi del comma 3, lettera c), e delle competenze riservate alle regioni; b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti e uniformazione dei tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi; c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione; d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività; e) semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili, anche mediante l'adozione di disposizioni che prevedano termini perentori, prorogabili per una sola volta, per le fasi di integrazione dell'efficacia e di controllo degli atti, decorsi i quali i provvedimenti si intendono adottati; f) adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

norme generali regolatrici della materia e le norme, che si intendono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, pongono dei principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo ai fini della predisposizione dei regolamenti. La disciplina posta dalla norma in esame – richiedendo sia il rispetto dell'art. 17 della legge n. 400, sia delle norme generali espressamente individuate – sembra pertanto rappresentare un ibrido tra il modello tradizionale, delineato dall'articolo 17 della legge n. 400, e quello affermatosi nella legislazione successiva.

Si ricorda brevemente che sulla questione è intervenuto anche il Comitato per la legislazione, che ha segnalato l'inosservanza delle prescrizioni legislative vigenti, formulando nei suoi pareri condizioni che richiamano al rispetto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 e richiedono a tal fine l'integrazione delle norme, che dispongono la delegificazione (si veda, ad esempio, il secondo Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione del 25 luglio 2003, par. 3.3). Inoltre, nel parere del 28 maggio 2003, riferito al testo unificato della riforma della legge La Pergola, aveva evidenziato come la norma in esame andasse configurando una forma di delegificazione peculiare, rispetto a quella disciplinata dall'art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988.

In merito alla **seconda tipologia**, il **comma 5 dell'art. 11** pone ulteriori requisiti, in quanto i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché gli atti amministrativi generali possono intervenire nelle **materie**:

non disciplinate dalla legge;

non disciplinate dai regolamenti governativi;

non coperte da riserva di legge.

I regolamenti in esame sono **adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.**

Si rammenta che quest'ultima norma prevede che: "Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti

¹⁷⁸ In realtà, è richiesta esclusivamente la legge comunitaria per gli ultimi due punti, mentre per il primo la legge comunitaria o altra legge statale e per il secondo una qualsiasi legge statale.

interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione”.

Nelle stesse materie, la disciplina di attuazione può essere posta anche a mezzo di **atto amministrativo generale** adottato dal Ministro con competenza prevalente per materia, di concerto con gli altri Ministri interessati.

La possibilità di attuazione in via amministrativa delle direttive comunitarie è stata introdotta dall'articolo 11 della L. 16 aprile 1987, n. 183, cosiddetta “legge Fabbri”. In particolare, l'art. 11 della legge n. 183/1987, prevedeva che il Governo o le Regioni potessero dare attuazione alle raccomandazioni o alle direttive comunitarie mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali, di competenza dei rispettivi organi, e con i procedimenti previsti per gli stessi, a condizione che la disciplina comunitaria non riguardasse materie già disciplinate con legge o coperte da riserva di legge. Inoltre, l'art. 4, comma 7, della legge “La Pergola” faceva salve le disposizioni di legge che consentivano, per materie particolari, il recepimento di direttive mediante atti amministrativi. Si ricorda che l'art. 11 della legge Fabbri, oltre all'intera legge n. 86 del 1989, sono stati abrogati dall'art. 22 della legge n. 11 del 2005.

In ogni caso, in relazione ad entrambe le tipologie di regolamenti, è **sempre necessario l'intervento della legge** comunitaria (o di altra legge)¹⁷⁸:

- laddove **le direttive lascino spazio alla discrezionalità del legislatore** nazionale quanto alle modalità della attuazione, per l'individuazione di principi e criteri direttivi;
- per l'adozione delle **disposizioni atte a prevedere sanzioni** penali od amministrative, nonché quelle necessarie per individuare le autorità pubbliche alle quali affidare le funzioni amministrative attinenti all'applicazione della nuova disciplina;
- ove l'attuazione delle direttive comporti **l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative**;

- ove l'attuazione delle direttive comporti la **previsione di nuove spese o minori entrate**.

Si osserva che la formulazione della norma è del tutto analoga a quella dell'articolo 4, commi 3 e 6, della legge n. 86 del 1989.

Si segnala, infine, che il **comma 8** dell'art. 11 prevede che i regolamenti possono essere utilizzati anche per porre rimedio all'eventuale inerzia delle regioni nell'attuazione del diritto CE, disciplinando l'esercizio di **poteri sostitutivi** statali, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione.

La tabella che segue ricompone in un quadro unitario i regolamenti di semplificazione "primari" cui si è fatto cenno nel paragrafo 5.2 ed i regolamenti adottati in attuazione di leggi comunitarie (che vengono comunque indicati tra parentesi), fornendo il dato complessivo che è stato utilizzato nella tabella del paragrafo 1 in relazione alla media mensile della produzione normativa per tipologia di atto.

Legislatura	X	XI	XII	XIII	XIV
Regolamenti di delegificazione	10 (7)	7 (1)	65 (4)	164 (15)	84 (4)

5.3. I codici e i testi unici

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, va rilevato che nel periodo considerato (2001-2004) si è registrata l'emanazione di **9** provvedimenti di questo tipo.

Più esattamente, sono stati pubblicati 6 testi unici adottati in base alla legislazione previgente e 3 codici adottati in base al nuovo modello previsto dalla legge di semplificazione 2001 (v. infra).

Testi unici (X-XIV legislatura)

	X	XI	XII	XIII	XIV
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	8	4	2	41	35
<i>Testi unici</i>	6	4	2	8	9 ¹⁷⁹

Testi unici. Raffronto per anni (XIII-XIV legislatura)

	XIII					Totale
	1997	1998	1999	2000	2001	
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	4	3	26	5	3	41
<i>Testi unici</i>	---	2	1	2	3	8

	XIV				Totale
	2001	2002	2003	2004	
<i>Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici</i>	--	6	17	12	35
<i>Testi unici</i>	2	2	3 ¹⁸⁰	1	9

¹⁷⁹ Come già segnalato, il dato della XIV legislatura considera sia i testi unici sia i codici.

¹⁸⁰ Nel computo è incluso il DPR n. 398 del 2003 (testo unico in materia di debito pubblico) emanato nel 2003 e pubblicato nel 2004.

L'alto numero di autorizzazioni alla emanazione di testi unici che si registra nel 2003 è dovuto in gran parte all'approvazione della legge n. 229 del 2003 (legge di semplificazione 2001), che ne prevede ben 10.

L'adozione della legge di semplificazione per il 2001 ha comportato anche un significativo cambiamento metodologico nel processo di semplificazione. Infatti, si è abbandonato il modello di testo unico cosiddetto "misto" - ossia contenente disposizioni sia di rango legislativo, sia regolamentari - inaugurato con la legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998), in favore del riassetto normativo attraverso l'adozione di "codici", contenenti esclusivamente disposizioni di rango legislativo.

**La raccolta organica delle norme regolamentari
nel disegno di legge di semplificazione 2005**

L'articolo 1 del disegno di legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 (C. 5864, già approvato dal Senato), integra l'articolo 20 della legge n. 59/1997 con il comma 3-*bis*, volto a prevedere che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completi il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia, se del caso adeguandole alla nuova disciplina di livello primario e semplificandole.

I testi unici ed i codici emanati nella XIV legislatura

- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*
- D.P.R. 18 gennaio 2002, n. 54, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea*
- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*
- D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*
- D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*
- D.Lgs. 1° agosto 2003, n. 259, *Codice delle comunicazioni elettroniche*
- D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico*
- D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*

