

SERVIZIO STUDI

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XIV LEGISLATURA

Aggiornamento al 15 novembre 2005

n. 4

XIV LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI

L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di documentazione e di analisi sulle tendenze della legislazione e sui temi della qualità e della semplificazione normativa.

E' una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.

A partire dal novembre 2004, con cadenza quadrimestrale, l'Osservatorio pubblica gli "Appunti del Comitato per la legislazione", che forniscono costanti aggiornamenti sulle tendenze della produzione normativa, approfondendo i temi di interesse del Comitato.

*E' possibile contattare l'Osservatorio sulla legislazione alla casella di posta elettronica **osservatorio@camera.it***

INDICE

PREMESSA	1
LA PRODUZIONE NORMATIVA	3
▪ 1. Gli atti normativi	3
▪ 2. La produzione legislativa	4
▪ 3. I decreti-legge e le leggi di conversione	9
▪ 4. Le leggi delega	10
▪ 5. I decreti legislativi	12
▪ 6. I Regolamenti di delegificazione	13
FOCUS - I TESTI UNICI E I CODICI DELLA XIV LEGISLATURA	15

PREMESSA

La prima parte del presente fascicolo contiene alcuni dati statistici relativi alla produzione normativa di rango primario.

La seconda parte (FOCUS), elaborata in collaborazione con il Dipartimento Istituzioni, fa il punto sui testi unici ed i codici emanati nella presente legislatura.

LA PRODUZIONE NORMATIVA

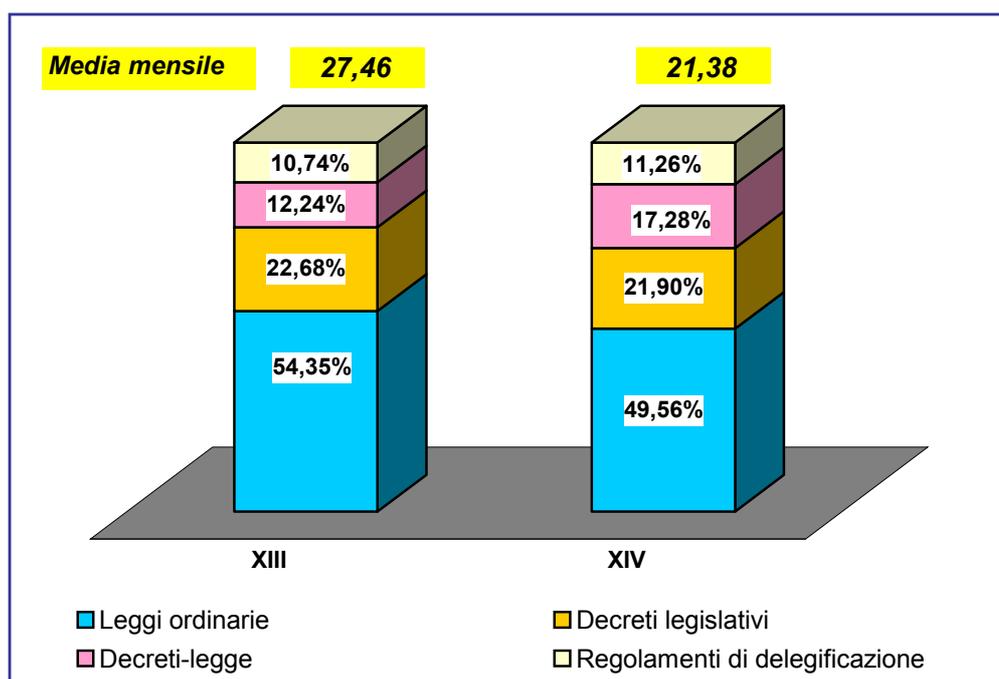
1. Gli atti normativi

1.146 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione¹ emanati nella XIV legislatura (dal 30 maggio 2001 al 15 novembre 2005);

1.667 sono quelli emanati nella XIII legislatura.

La media mensile si attesta su 21,38 atti normativi.

Media mensile e ripartizione percentuale per tipologia di atto normativo*



(*) Per la XIII legislatura è stato considerato l'intero periodo (60,7 mesi), mentre per la XIV il dato è aggiornato al 15 novembre 2005 (53,6 mesi).

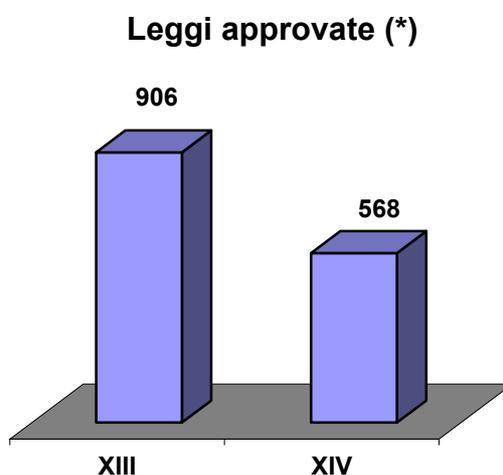
1 La produzione normativa di rango primario comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono i regolamenti di delegificazione, che hanno un rango per molti versi assimilabile a quello primario.

2. La produzione legislativa

568 sono le leggi **approvate definitivamente** (comprese due leggi costituzionali) nella XIV legislatura, di cui **1** in attesa di pubblicazione,

906 sono quelle approvate nella XIII legislatura.

La **media mensile** di approvazione delle leggi è pari alle 14,93 unità della XIII legislatura ed alle **10,60** nella legislatura in corso.

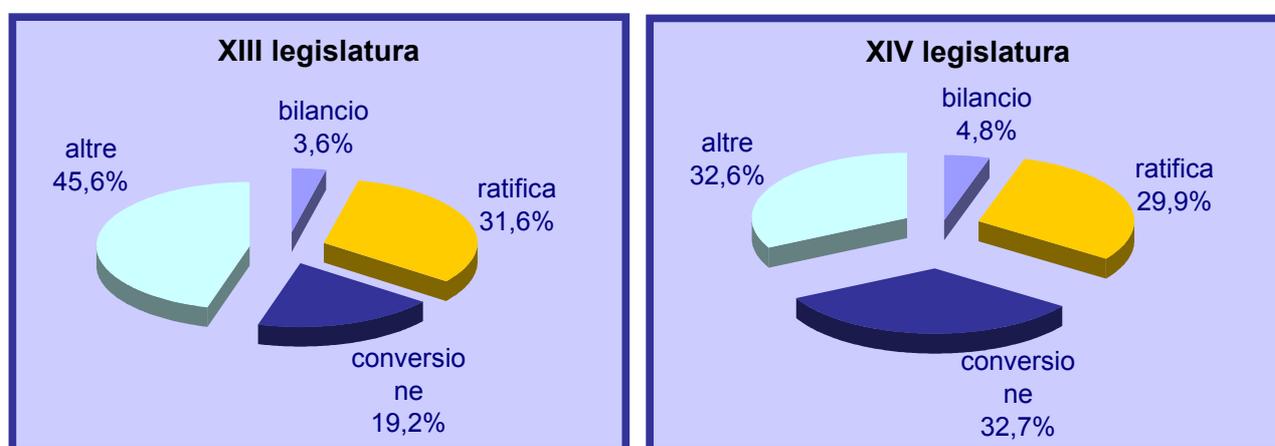


() Per la XIII legislatura è stato considerato l'intero periodo (60,7 mesi), mentre per la XIV il dato è aggiornato al 15 novembre 2005 (53,6 mesi).*

2.1. La tipologia delle leggi

I dati illustrati comprendono il totale delle leggi approvate nella XIV e nella XIII legislatura.

Composizione della produzione legislativa (Dati complessivi e raffronto tra XIII e XIV legislatura)

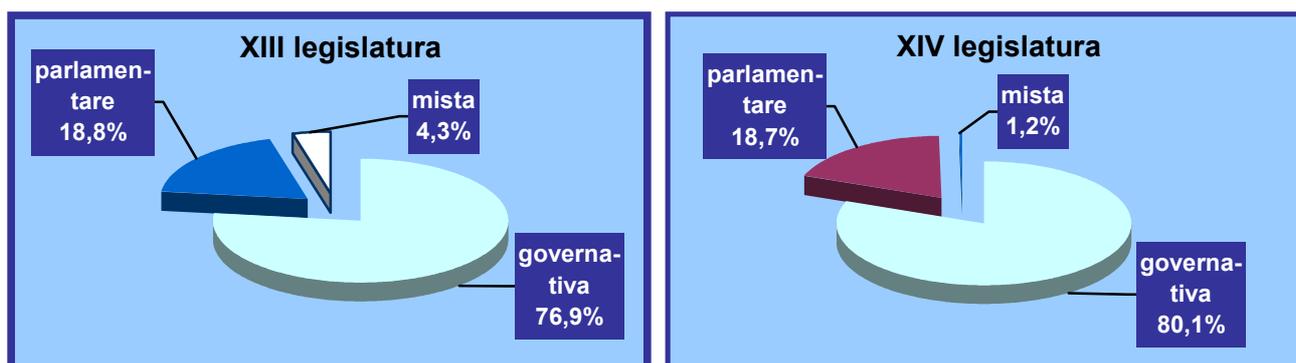


LEGISLATURA	RATIFICA	CONVERSIONE D.L.	BILANCIO E COLLEGATI	ALTRE
XIII	286	174	33	413
XIV	170	186	27	185

Tra le leggi di bilancio sono conteggiate: le leggi di bilancio, finanziaria, rendiconto, assestamento ed i provvedimenti “collegati”; le leggi costituzionali, le leggi comunitarie e le leggi di semplificazione sono considerate “altre leggi”.

2.2. L'iniziativa delle leggi

Composizione dell'iniziativa (Raffronto tra XIII e XIV legislatura)

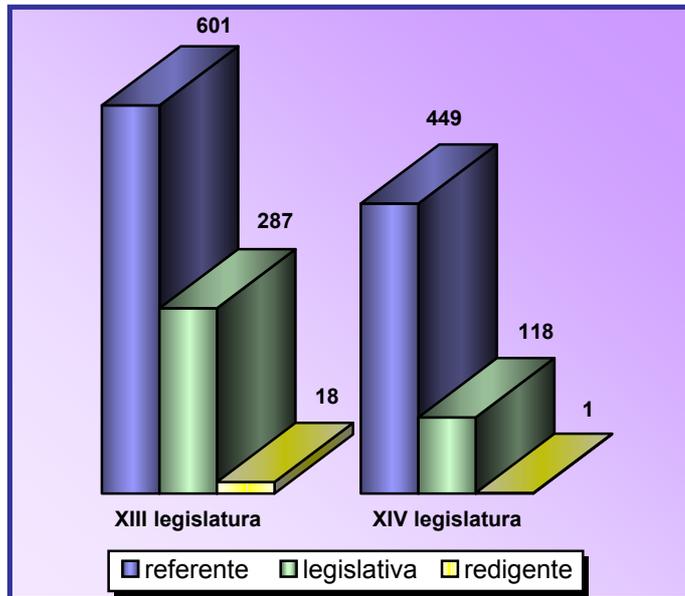


LEGISLATURA	GOVERNATIVA	PARLAMENTARE	MISTA
XIII	697	170	39
XIV	455	106	7

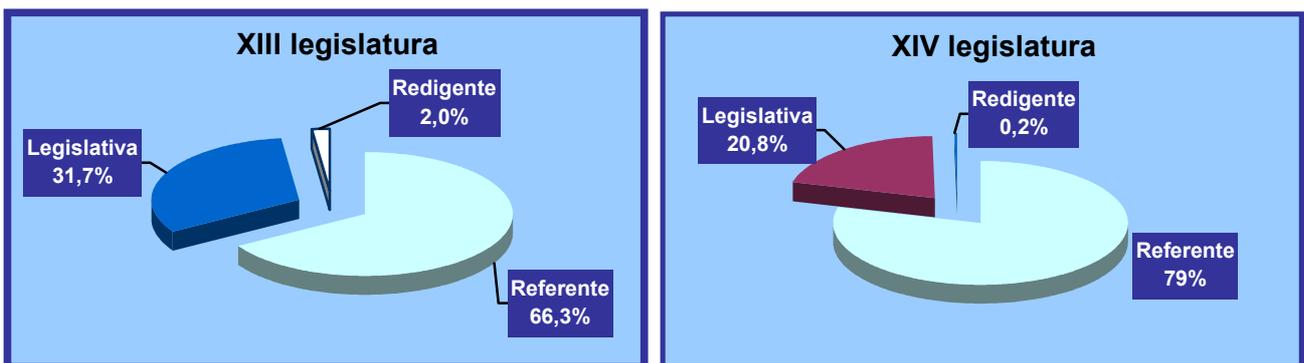
I dati riguardano le leggi approvate nella XIII e XIV legislatura, in relazione al tipo di iniziativa, ossia parlamentare, governativa e mista.

Per iniziativa mista si intendono i provvedimenti derivanti dall'adozione di testi unificati di proposte di legge di iniziativa parlamentare e di disegni di legge governativi.

2.3. Le sedi di approvazione



Produzione legislativa per sedi di approvazione
Raffronto tra XIII e XIV legislatura



LEGISLATURA	REFERENTE	LEGISLATIVA	REDIGENTE
XIII	601	287	18
XIV	449	118	1

Ai fini della classificazione in riferimento alla sede di approvazione, in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente prevale sulla legislativa e sulla referente, la legislativa prevale sulla referente.

3. I decreti-legge e le leggi di conversione

Le leggi di conversione dei decreti-legge sono **186** e rappresentano il **32,7%** della produzione legislativa.

198 sono i decreti-legge emanati nella XIV legislatura

204 erano quelli emanati nella XIII Legislatura (escluse le reiterazioni)

I decreti-legge 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	media mensile dal 30/5/01-15/11/05
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			
dall'1/1 al 31/12/03	12	48	4,00			3,99		
dall'1/1 al 30/6/04	12	42	3,50				3,85	
dall'1/1 al 15/11/05	10,52	32	3,04					3,69
Totale	53,59	198						

La scansione per periodi annuali consente di mettere a fuoco come si registri, nel corso della legislatura, un costante decremento dei decreti-legge emanati.

4. Le leggi delega

38 sono le leggi delega pubblicate nella XIV legislatura (**58** nella XIII legislatura)

0,71 è la media mensile delle leggi delega pubblicate (**0,96** nella XIII legislatura)

611 è il numero delle deleghe contenute in tali leggi (**516** nella XIII legislatura)

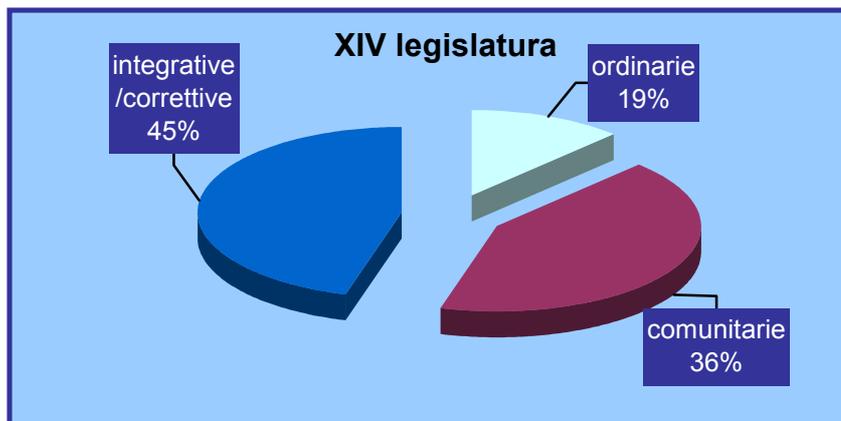
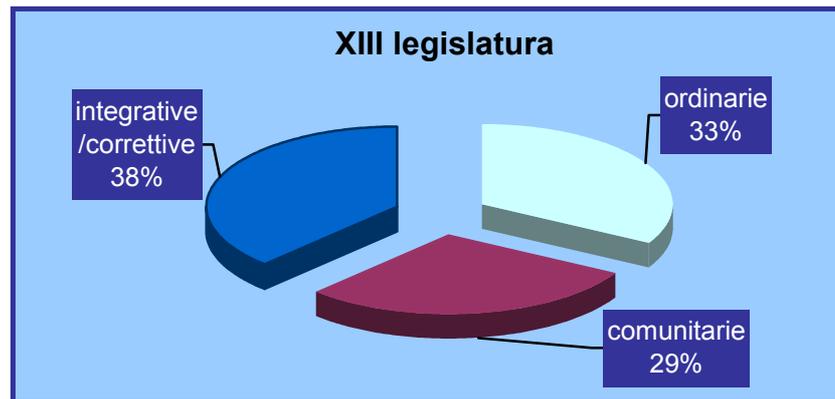
Le leggi delega nella XIV legislatura

Deleghe primarie		Deleghe integrative e correttive
<i>Ordinarie</i>	<i>Comunitarie</i>	
114	220	277

Raffronto tra la XIII e la XIV legislatura

Legislatura	Leggi delega	Totale deleghe	Deleghe primarie		Deleghe integrative e correttive
			<i>Ordinarie</i>	<i>Comunitarie</i>	
XIII	58	516	170	151	195
XIV	38	611	114	220	277

La tipologia delle deleghe
(Raffronto tra XIII e XIV legislatura)



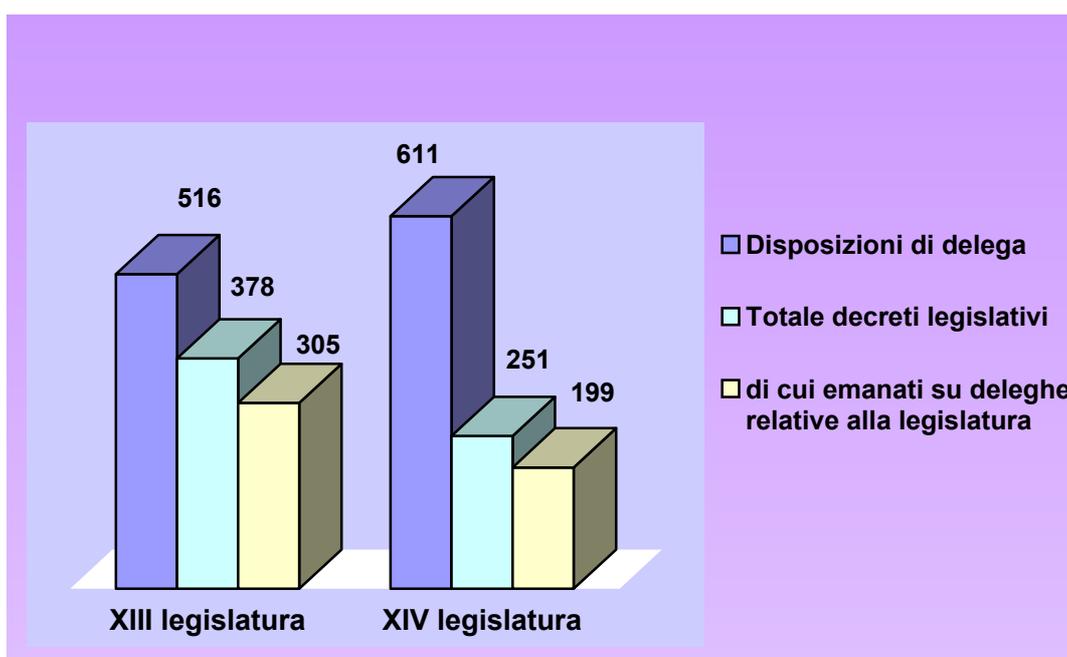
5. I decreti legislativi

251 è il numero dei decreti legislativi pubblicati nella XIV legislatura (**378** nella XIII legislatura)

4,68 è la media mensile dei decreti legislativi pubblicati nella XIV legislatura (**6,23** nella XIII legislatura).

D.Lgs. primari		D.Lgs. integrativi e correttivi
<i>Ordinari</i>	<i>Comunitari</i>	
64	138	49

Attuazione delle deleghe della legislatura (Raffronto tra XIII e XIV legislatura)



6. I Regolamenti di delegificazione

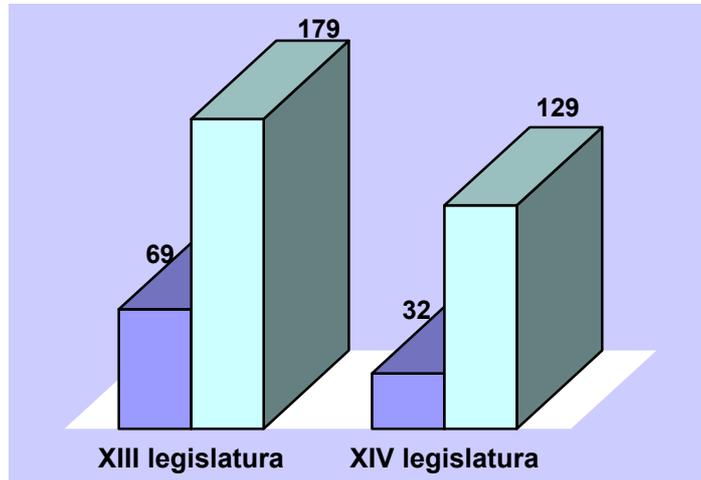
Raffronto tra la XIII e la XIV legislatura

LEGISLATURA	TOTALE REGOLAMENTI	ATTUATIVI DI AUTORIZZ. ORDINARIA	ATTUATIVI DI LEGGI COMUNITARIE	MODIFICATIVI DI PRECEDENTI REGOLAMENTI
XIII	179	149	14	16
XIV	129	87	4	38

Nei primi mesi di ciascuna delle due legislature prese in considerazione, risultano emanati alcuni regolamenti risalenti al Governo in carica alla fine della legislatura precedente: nella XIII, 2 regolamenti dal Governo Dini e, nella XIV, 30 regolamenti dal Governo Amato II.

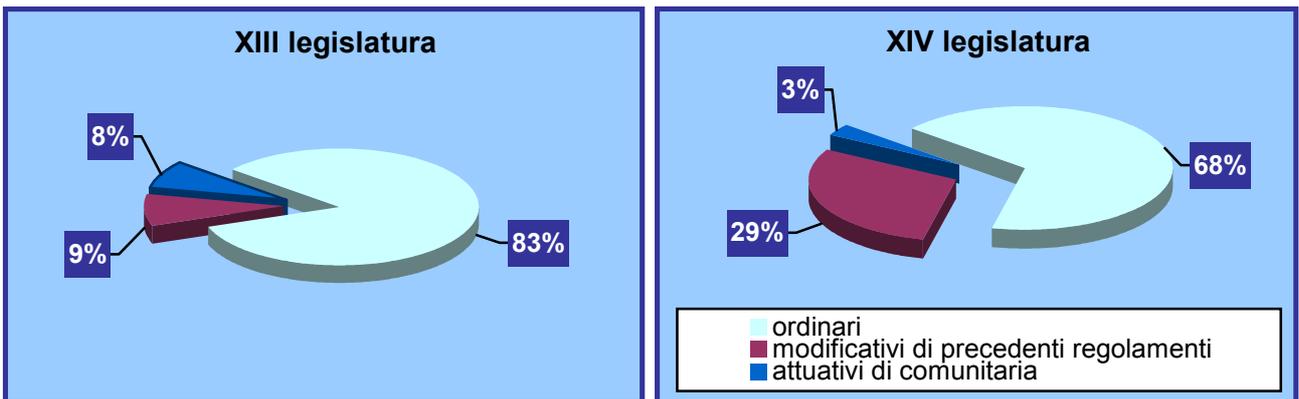
Dei 129 regolamenti emanati nella XIV legislatura: 7 regolamenti sono stati autorizzati da leggi approvate nel corso della XIV legislatura; 119 sono stati emanati sulla base di autorizzazioni recate in leggi approvate nella XIII legislatura; 2 regolamenti hanno la loro base giuridica in leggi della XI legislatura e 1 in una legge della X legislatura.

Leggi di autorizzazione e regolamenti pubblicati (Raffronto tra XIII e XIV legislatura)



■ leggi di autorizzazione □ totale regolamenti pubblicati

Tipologia dei regolamenti di delegificazione (Raffronto tra XIII e XIV legislatura)



FOCUS
I testi unici e i codici della XIV Legislatura

La XIV legislatura presenta una interessante evoluzione in materia di riordino normativo, segnata, in particolare, dal passaggio da un sistema imperniato sull'emanazione di testi unici ad un sistema che si fonda sui codici.

Raffronto tra la XIII e la XIV legislatura

LEGISLATURA	TESTI UNICI	TESTI UNICI "MISTI"	CODICI	TOTALE TESTI UNICI E CODICI
XIII	7	1	--	8
XIV	1	6	8	15

Il modello del riordino normativo che trova attuazione nel primo anno e mezzo della legislatura (con un'appendice nel 2003) si basa sull'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998), che prevede "l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari": sono i cosiddetti testi unici "misti", che nascono dalla confluenza e rappresentano la sintesi di testi unici delle disposizioni regolamentari e di testi unici delle disposizioni legislative, emanati contestualmente. Il testo unico misto (testo A) raccoglie tutte le disposizioni legislative e regolamentari rispettivamente contenute nel testo B (testo unico delle disposizioni legislative) e nel testo C (testo unico delle disposizioni regolamentari). Dall'inizio della XIV legislatura fino alla fine del 2003 sono stati emanati **6 testi unici "misti"**:

D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A)

(Il T.U. raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325 e nel D.P.R. 8 giugno 2001, n. 326).

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)

(Il T.U. raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378 e nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 379);

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 (Testo A)

(Il testo unico raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. 18 gennaio 2002, n. 52 e nel D.P.R. 18 gennaio 2002, n. 53);

D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)

(Il testo unico raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. 30 maggio 2002, n. 113 e nel D.P.R. 30 maggio 2002, n. 114);

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 (Testo A)

(Il testo unico raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. 14 novembre 2002, n. 311 e nel D.P.R. 14 novembre 2002, n. 312);

D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. (Testo A)

(Il testo unico raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari

contenute nel D.Lgs. 30 dicembre 2003, n. 396 e nel D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 397).

La legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001) ha introdotto un significativo cambiamento metodologico nel processo di riordino normativo, abbandonando il modello di testo unico misto in favore del riassetto normativo attraverso l'adozione di codici, contenenti esclusivamente disposizioni di rango legislativo.

Sulla base del programma di codificazione previsto dalla legge n. 229 del 2003 sono stati fino ad oggi emanati **3 codici**:

D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82

*Codice dell'amministrazione digitale*², ai sensi dell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante norme di delega per il riassetto in materia di società dell'informazione;

D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206

Codice del consumo, ai sensi dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante norme di delega per il riassetto in materia di tutela dei consumatori;

D.Lgs. 7 settembre 2005, n. 209

Codice delle assicurazioni private, ai sensi dell'articolo 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 recante delega al Governo per il riassetto delle disposizioni in materia di assicurazioni private.

In attuazione della delega di cui all'articolo 3 della legge 29 luglio 2003, n. 229, è stato inoltre predisposto un testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Dopo averlo presentato alle Camere per il prescritto parere parlamentare, il Governo, a seguito dei pareri negativi espressi dal

² Come rilevato nel parere del Consiglio di Stato sullo schema di D.Lgs., alcune disposizioni del Codice, riproducendo norme di rango regolamentare già contenute nel testo unico "misto" sulla documentazione amministrativa, ne determinano la "rilegificazione". Il Consiglio di Stato ha giudicato inopportuna tale rilegificazione in quanto ha per oggetto norme di carattere sostanzialmente tecnico (ad esempio la firma digitale), soggette, per loro natura, a rapida evoluzione, e ha segnalato l'opportunità di accompagnare la nuova disciplina codicistica con una raccolta organica delle norme regolamentari in materia.

Consiglio di Stato e dalla Conferenza unificata Stato - Regioni, ha deciso di ritirare lo schema di D.Lgs. recante il testo unico in questione³.

Parallelamente al programma di semplificazione normativa varato con la L. 229/2003, il Governo ha proceduto, sulla base di deleghe contenute in leggi specifiche, al consolidamento della normativa di alcuni rilevanti settori attraverso l'adozione di **5 Codici** e di **1 Testo unico**:

D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196

Codice in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 marzo 2001, n. 127, recante delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di trattamento dei dati personali⁴;

D.Lgs. 1 agosto 2003, n. 259

*Codice delle comunicazioni elettroniche*⁵, ai sensi dell'articolo 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166, recante delega per il riassetto della disposizioni vigenti in materia di telecomunicazioni;

D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42

*Codice dei beni culturali e del paesaggio*⁶, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante delega per il riassetto

³ La decisione è stata annunciata al Senato (Commissione Lavoro, seduta del 17 maggio 2005) dal Sottosegretario per il lavoro Sacconi, il quale in quella occasione ha anche precisato che il Governo non avrebbe proposto proroghe del termine della delega.

⁴ Invertendo la linea di tendenza dei precedenti testi unici "misti" legislativo-regolamentari, il testo unico contiene esclusivamente disposizioni di rango legislativo; inoltre, ad esso si è posta la denominazione convenzionale di "codice" (mentre la norma di delega prevedeva l'emanazione di un testo unico). Come si legge nella relazione illustrativa dello schema di D.Lgs. presentato alle Camere per il parere previsto, tali innovazioni sono dovute ai nuovi orientamenti della legge di semplificazione 2001 (L. 29 luglio 2003, n. 229), in tema di riassetto normativo e di codificazione, "orientamenti applicabili per effetto di talune disposizioni transitorie anche a determinate deleghe legislative in corso".

⁵ Il Codice delle comunicazioni elettroniche è stato adottato con un unico D.Lgs (n. 259 del 2003). In attuazione della delega di cui all'articolo 41 della L. n. 166/2002, il Governo aveva presentato originariamente due schemi di D.Lgs.: uno concernente il Titolo I e il Titolo II del Codice delle comunicazioni elettroniche (Atto n. 240); l'altro, concernente i Titoli III, IV, V e VI dello stesso Codice (Atto n. 248). Accogliendo i rilievi avanzati in sede di esame parlamentare, secondo cui la materia trattata dai due schemi di D.Lgs. andava considerata come complesso unitario e *si doveva assicurare, anche sotto il profilo delle fonti normative, la necessaria unitarietà della disciplina recata dal Codice*, il Governo ha adottato un unico D.Lgs. in luogo dei due schemi originariamente trasmessi alle Camere.

⁶ Nella XIII legislatura era stato emanato il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), in attuazione dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352. Nella relazione illustrativa dello schema di D.Lgs. recante il Codice, il Governo ha chiarito che "a differenza della delega normativa del 1997 – di natura soprattutto compilativa e di pura razionalizzazione formale della disciplina vigente – la nuova delega del 2002 si caratterizza per la maggiore ampiezza e per la finalizzazione non già a un mero intervento di riordino, ma al riassetto e [...] alla codificazione delle disposizioni legislative in materia".

e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore;

D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30

Codice della proprietà industriale, ai sensi dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, recante delega al Governo per il riassetto delle disposizioni in materia di proprietà industriale;

D.Lgs. 18 luglio 2005, n. 171

Codice della nautica da diporto, ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, recante delega al Governo per l'emanazione del codice delle disposizioni legislative sulla nautica da diporto;

D.Lgs 31 luglio 2005, n. 177

Testo unico della radiotelevisione, ai sensi dell'articolo 16 della legge 3 maggio 2004, n. 112, recante delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione.

Sono inoltre in corso di elaborazione due importanti interventi di consolidamento della normativa in materia ambientale e di quella relativa ai contratti pubblici.

Secondo quanto previsto dalla delega contenuta nell'articolo 1, comma 1, della legge 15 dicembre 2004, n. 308⁷, il Ministero dell'ambiente sta predisponendo un Codice dell'ambiente, che dovrebbe ricomprendere in un unico testo, anziché nei cinque distinti decreti legislativi inizialmente previsti, le disposizioni sulle procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e per la valutazione ambientale strategica (VAS); sulla difesa del suolo; sulla tutela delle acque; sulla gestione dei rifiuti; sulla tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera; sulla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Una Commissione insediata presso la Presidenza del Consiglio sta preparando, in attuazione della delega di cui all'art. 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), una prima bozza di un Codice dei contratti pubblici, nel quale saranno raccolte le disposizioni in materia di appalti di lavori, servizi e forniture sia per i settori speciali quali trasporti, acqua, gas, energia e poste, sia per gli altri settori pubblici.

⁷ Legge 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*.

Il disegno di legge di semplificazione annuale per il 2005, già approvato dal Senato in prima lettura (A.S. 3186), modificato dalla Camera (A.C. 5864) ed attualmente in stato di relazione al Senato, contiene una serie di deleghe per l'emanazione di decreti legislativi volti al riassetto normativo nei seguenti settori:

- benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, e della criminalità organizzata;
- gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri;
- adempimenti amministrativi delle imprese;
- pari opportunità;
- ordinamento del notariato e degli archivi notarili⁸.

Il disegno di legge, inoltre, prevede una complessa procedura volta ad un complessivo riordino e "disboscamento" dell'ordinamento, attraverso l'abrogazione generalizzata – salvo eccezioni – delle disposizioni antecedenti al 1970 (anche se successivamente modificate) riconosciute non più indispensabili.

Nella **XIII legislatura**, il Governo ha proceduto all'emanazione di **8 Testi unici**⁹, tra i quali uno di natura non legislativa (il D.M. Industria 3 luglio 2000):

D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58

Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, emanato ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994);

D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286

Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, adottato in base alla legge 6 marzo 1998, n. 40, il cui articolo 47, comma 1, delega il Governo all'emanazione di un decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri;

D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490

Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali

⁸ In questo caso la norma di delega si riferisce al riassetto e alla codificazione dell'ordinamento del notariato.

⁹ Tra questi è stato considerato anche il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, che, pur essendo stato adottato sulla base di una delega che prevedeva espressamente l'emanazione di un testo unico, *non si autoqualifica come tale*.

e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352;

D.M. Industria 3 luglio 2000

Testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488;

D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, adottato ai sensi dell'art. 31, comma 1 della legge 3 agosto 1999, n. 265, che ha delegato il Governo ad emanare un testo unico che riunisca e coordini le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative;

DPR 28 dicembre 2000, n. 445

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A), emanato in base all'articolo 7, comma 1, lettera c), e comma 2 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Legge di semplificazione 1998), che ha delegato il Governo ad emanare un testo unico nelle materie indicate dall'allegato 3 alla legge;

D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151

Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53;

D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165

Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 8, della legge 24 novembre 2000, n. 340, che ha delegato il Governo ad emanare un testo unico per il riordino delle norme che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.