

Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA
NELLA XV LEGISLATURA

Aggiornamento al 15 novembre 2006

n. 2

XV 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.

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

I N D I C E

Premessa	1
La produzione normativa nella XV legislatura	2
Leggi approvate per tipologia	4
Leggi approvate per iniziativa	5
Leggi approvate per sede di esame	6
Leggi di delega e loro attuazione	7
Decreti legislativi pubblicati	8
La delegificazione	8
Il riordino normativo	9
FOCUS LA DECRETAZIONE D'URGENZA NELLA XV LEGISLATURA	
Leggi e leggi di conversione	13
L'esame parlamentare dei decreti-legge	13
La questione di fiducia durante l'iter di conversione	15
Le tendenze della decretazione d'urgenza	16

PREMESSA

Il presente fascicolo presenta, a poco più di sei mesi dall'inizio della XV legislatura, i dati relativi alla produzione normativa di rango primario.

Il focus è dedicato alle tendenze riscontrate nella decretazione d'urgenza, con specifico riguardo al peso percentuale delle leggi di conversione sul complesso della produzione legislativa, al ruolo esercitato dalle due Camere, ai rapporti tra decretazione d'urgenza e legislazione delegata.

LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XV LEGISLATURA

Le tabelle che seguono intendono presentare in forma sintetica i dati relativi alla produzione normativa nei primi mesi della XV legislatura.

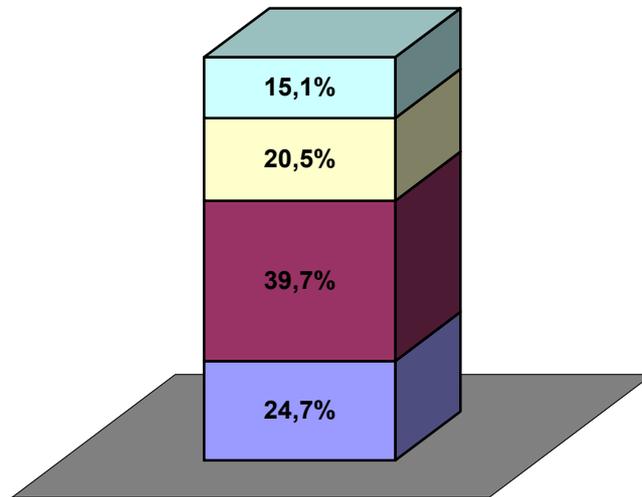
73 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione¹ emanati nella XV legislatura fino al 15 novembre 2006, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
Leggi	18	2,72
Decreti legislativi	29	4,39
Decreti-legge²	15	2,27
Regolamenti di delegificazione	11	1,66
Totale	73	

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 parzialmente assimilabile a quello primario.

² Ai 15 decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere due decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi sul finire della XIV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



- Regolamenti di delegificazione
- Decreti-legge esclusi i reiterati
- Decreti legislativi
- Leggi

LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA

La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate. Le leggi di conversione rappresentano attualmente oltre il 50% del totale delle leggi approvate. E' un dato fisiologico se si tiene conto del fatto che all'inizio di ciascuna legislatura il decreto-legge costituisce l'unico strumento normativo a disposizione, specie nelle more della costituzione delle Commissioni parlamentari.

Si segnala un dato peculiare, relativo all'assenza di leggi di ratifica le quali, nelle ultime due legislature, hanno rappresentato stabilmente oltre il 30 per cento della produzione legislativa.

	Numeri	Media mensile
Conversione di decreti-legge	10	1,51
<i>Incidenza sul totale</i>	55,6%	
Leggi di bilancio³	2	0,30
<i>Incidenza sul totale</i>	11,1%	
Altre leggi ordinarie	6	0,91
<i>Incidenza sul totale</i>	33,3%	
Totale leggi approvate	18	2,72

³ Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e rendiconto, nonché quelle di autorizzazione all'esercizio provvisorio.

LEGGI APPROVATE PER INIZIATIVA

Dal punto di vista della iniziativa, prevale nettamente quella governativa: è la conseguenza del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le due leggi di bilancio fin qui approvate (rendiconto ed assestamento). Si tratta di leggi che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa. Tra le altre leggi ordinarie, 4 sono di iniziativa del Governo e 2, volte all'istituzione di Commissioni parlamentari, sono di iniziativa parlamentare.

	XV
INIZIATIVA GOVERNATIVA	16 (88,9%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	2 (11,1%)
INIZIATIVA MISTA ⁴	0
TOTALE	18

Fonte: Servizio Studi su dati forniti dal Servizio Commissioni.

⁴ Per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL.

LEGGI APPROVATE PER SEDE DI ESAME

Dalla tipologia delle leggi discende anche la netta prevalenza della sede referente. La sede deliberante, al momento, è stata attivata soltanto al Senato nel corso dell'esame delle due leggi già richiamate istitutive di Commissioni parlamentari.

	XV
Referente	16 (88,9%)
Legislativa o deliberante	2 (11,1%)
Redigente	0
TOTALE	18

Fonte: Servizio Studi su dati forniti dal Servizio Commissioni

Nota: I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

LEGGI DI DELEGA E LORO ATTUAZIONE

Le leggi recanti disposizioni di delega sono attualmente due; entrambe sono leggi di conversione di decreti-legge, sulle quali ci si soffermerà nel focus dedicato alla decretazione d'urgenza.

	XV
Leggi che prevedono deleghe	2
Leggi che prevedono esclusivamente deleghe correttive	1
Disposizioni di delega	3
<i>di cui:</i>	
<i>disposizioni volte all'esercizio di deleghe primarie</i>	1
<i>disposizioni volte all'esercizio di deleghe integrative e correttive</i>	2
Disposizioni di delega scadute e non esercitate	-
Disposizioni di delega in corso di attuazione	3
D.Lgs. pubblicati (in attuazione di deleghe approvate nella legislatura)	-

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI

	Numero complessivo	Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali	Decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie
Decreti Legislativi	29	11	18
<i>di cui</i>			
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	29	11	18
Media mensile	4,39	1,67	

LA DELEGIFICAZIONE

Le leggi che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono tre. Anche in questo caso va segnalato il ruolo giocato dalla decretazione d'urgenza: 2 autorizzazioni su 3 sono infatti contenute in leggi di conversione. Anche di esse si parlerà nel focus.

I regolamenti di delegificazione pubblicati nel corso della legislatura sono 11, tutti in attuazione di leggi approvate nelle precedenti legislature.

Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	3
Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura	11

IL RIORDINO NORMATIVO

Al momento non risultano approvate disposizioni volte al riordino normativo. Sono invece stati pubblicati due provvedimenti di riordino: il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) e il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198), emanati entrambi nella scorsa legislatura.

	XV
Disposizioni che prevedono l'emanazione di provvedimenti di riordino	-
Provvedimenti pubblicati	2

Nota: Nell'ambito dei provvedimenti di riordino si considerano testi unici, codici e provvedimenti di riassetto normativo.

FOCUS
La decretazione d'urgenza
nella XV legislatura

LEGGI E LEGGI DI CONVERSIONE

Nella legislatura in corso, alla data del *15 novembre 2006*, sono state approvate **10** leggi di conversione di decreti-legge su un totale di **18** leggi.

L'incidenza percentuale delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate è pari al **55,6** per cento.

La media mensile fa registrare **1,51** leggi di conversione al mese.

L'ESAME PARLAMENTARE DEI DECRETI-LEGGE

Durante la legislatura in corso, il Parlamento ha esaminato **17** decreti-legge, di cui **2** emanati dal Governo Berlusconi al termine della XIV legislatura ed ancora in vigore alla data di inizio dell'attuale ed un altro emanato dallo stesso Governo all'inizio della legislatura in corso.

Sono stati convertiti **10** decreti-legge (**3** del Governo Berlusconi); **1** è stato respinto; **2** sono decaduti per decorrenza dei termini costituzionali; **4** sono attualmente in corso di conversione.

L'esame delle **10** leggi di conversione ha avuto inizio in **6** casi presso la Camera dei deputati (**2** del Governo Berlusconi) e in **4** casi presso il Senato della Repubblica (**1** del Governo Berlusconi).

Dei **10** decreti-legge convertiti, **8** hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare (**1** del Governo Berlusconi). In valori percentuali, i decreti-legge convertiti con modificazioni corrispondono all' **80 per cento** del totale dei decreti convertiti.

In tutti i casi le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella.

6	C	S			4 modificati
4	S	C			4 modificati

Entrambe le Camere denotano una notevole propensione ad introdurre modifiche: la Camera ha modificato i due terzi dei decreti in ordine ai quali ha dato avvio alle procedure di conversione; il Senato ha introdotto modifiche in tutti i decreti al suo esame in prima lettura.

Degli altri 3 decreti-legge, non convertiti: in un caso il relativo disegno di legge di conversione, presentato al Senato in prima lettura, è stato respinto in sede di votazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità; 1 è stato presentato alla Camera dei deputati e 1 è stato presentato al Senato della Repubblica.

Altri 4 decreti-legge, come già segnalato, sono in fase di conversione.

Decaduti	1	C				
	1	S	C			
Respinto	1	S				
In corso di conversione	2	S	C			Modificati
	1	C	S			Modificato
	1	C				

LA QUESTIONE DI FIDUCIA DURANTE L'ITER DI CONVERSIONE

Durante l'*iter* di conversione, il Governo ha posto la fiducia complessivamente 6 volte, 3 delle quali al Senato e 3 alla Camera. Due provvedimenti (i decreti-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, e 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale) sono stati convertiti con la posizione di fiducia in entrambe le Camere (prima al Senato su un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione e poi alla Camera sull'articolo unico, nel testo identico a quello approvato dal Senato).

Le altre due questioni di fiducia hanno riguardato:

al Senato, un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico de disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare;

alla Camera, un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 2 e soppressivo degli articoli da 3 a 47-bis del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria. Il disegno è attualmente all'esame del Senato.

LE TENDENZE DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

Il decreto-legge è per sua natura uno strumento versatile e facilmente attivabile. Per questo motivo, è frequentemente utilizzato con modalità che – a giudizio del Comitato per la legislazione - non sembrano sempre riconducibili pienamente ai requisiti di necessità ed urgenza indicati dall'articolo 77 della Costituzione.

Nel presente paragrafo si segnalano alcuni profili della decretazione d'urgenza e del relativo processo di conversione attraverso i rilievi formulati, nei propri pareri, dal Comitato per la legislazione.

Il contenuto dei decreti-legge⁵. Su 13 disegni di legge di conversione sottoposti all'esame del Comitato, 9 sono risultati omogenei⁶; 1 parzialmente eterogeneo; 2 eterogenei; 1 recante disposizioni tra loro disomogenee, aventi una finalità univoca.

Decreti-legge e sistema delle fonti. La coerenza dei disegni di legge di conversione con il sistema delle fonti viene in evidenza con specifico riguardo a due aspetti: le relazioni con la legislazione delegata; le relazioni con le norme secondarie.

Decretazione d'urgenza e legislazione delegata. Partendo dal presupposto che i limiti di contenuto dei decreti-legge imposti al Governo dalla legge n. 400 del 1988 siano riferibili anche all'*iter* parlamentare di conversione, il Comitato, per costante giurisprudenza, ha sempre posto condizioni volte alla soppressione di disposizioni di delega inserite nel disegno di legge di conversione. Nel periodo qui considerato, tali condizioni hanno interessato due provvedimenti:

⁵ Il contenuto dei decreti-legge, in base all'articolo 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, "deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo".

⁶ Nel parere sul decreto-legge n. 181/2006 il Comitato ha tuttavia segnalato l'esistenza di due disposizioni eterogenee rispetto al contenuto del decreto-legge

- la legge 12 luglio 2006, n. 228, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione;
- la legge 17 luglio 2006, n. 233, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri.

Come già segnalato, si tratta delle uniche leggi recanti disposizioni di delega approvate nei primi mesi della legislatura.

Decretazione d'urgenza e norme secondarie. Le questioni che emergono sono essenzialmente due: una attiene a modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi tende a vietare “al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di “resistenza” ad interventi modificativi successivi”; l'altra concerne il tema della delegificazione.

Si segnalano due pareri. Nel parere sul disegno di legge di conversione del citato decreto-legge n. 181/2006 è formulata una condizione volta alla soppressione di disposizioni che incidono su fonti secondarie. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale è formulata una raccomandazione di analogo tenore. Quest'ultimo parere contiene due interessanti osservazioni, relative a forme di “delegificazione spuria”, operata cioè in difformità rispetto al disposto dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Il coordinamento con la legislazione vigente. E' un tema che ha assunto peculiare rilevanza in forza di una stratificazione normativa che fa registrare con particolare frequenza due fenomeni: la tecnica di sovrapporre disposizioni che recano modifiche non testuali a disposizioni vigenti; la necessità di apportare modifiche a norme di recente o recentissima approvazione. Modifiche non testuali sono presenti in 4 leggi di conversione; in altri 4 disegni di legge di conversione sono presenti modifiche di norme di recente o recentissima approvazione.