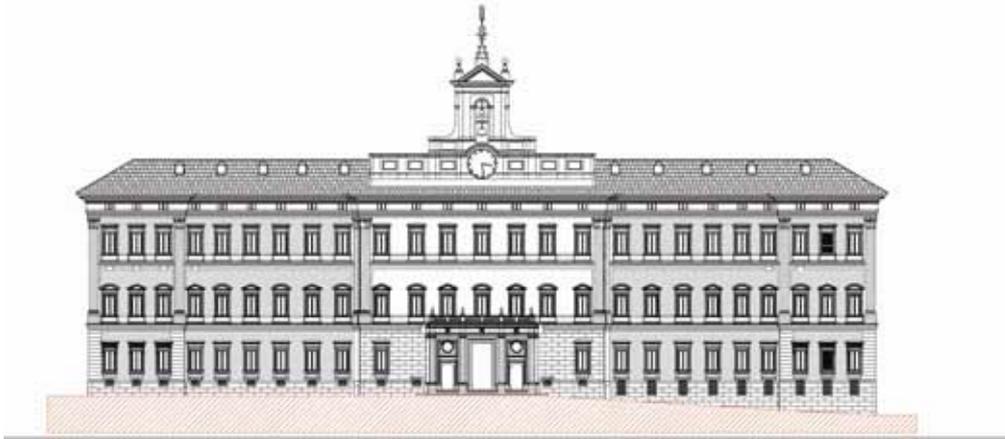


Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA  
NELLA XV LEGISLATURA

*Aggiornamento al 15 novembre 2007*

n. 5

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.*

## **I N D I C E**

<b>Premessa</b> .....	<b>1</b>
<b>La produzione normativa nella XV legislatura</b> .....	<b>2</b>
<b>Leggi approvate per tipologia</b> .....	<b>3</b>
<b>Leggi approvate per iniziativa</b> .....	<b>5</b>
<b>Leggi approvate per sede di esame</b> .....	<b>6</b>
<b>Leggi di delega e loro attuazione</b> .....	<b>7</b>
<b>Decreti legislativi pubblicati</b> .....	<b>8</b>
<b>La delegificazione</b> .....	<b>9</b>
<b>Il riordino normativo</b> .....	<b>10</b>
<b>FOCUS: LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA</b> .....	<b>11</b>
<b>La semplificazione normativa</b> .....	<b>12</b>



## PREMESSA

Il presente fascicolo contiene i dati relativi alla produzione normativa di rango primario nei primi 18 mesi e mezzo della XV legislatura.

Il *focus* è dedicato a tre profili attinenti alla semplificazione legislativa: la previsione e l'emanazione di regolamenti di delegificazione; le abrogazioni contenute nelle leggi e nei decreti legislativi; il riordino normativo.

## LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XV LEGISLATURA

Il presente fascicolo dà conto in forma sintetica dei dati relativi alla produzione normativa nei primi 18 mesi e mezzo della XV legislatura (dal 28 aprile 2006 al 15 novembre 2007).

**251** sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione<sup>1</sup> emanati nella XV legislatura fino al 15 novembre 2007, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile <sup>2</sup>
<b>Leggi</b>	<b>75</b>	<b>4,03</b>
<b>Decreti legislativi</b>	<b>89</b>	<b>4,78</b>
<b>Decreti-legge<sup>3</sup></b>	<b>36</b>	<b>1,94</b>
<b>Regolamenti di delegificazione</b>	<b>51</b>	<b>2,74</b>
<b>Totale</b>	<b>251</b>	<b>13,49</b>

---

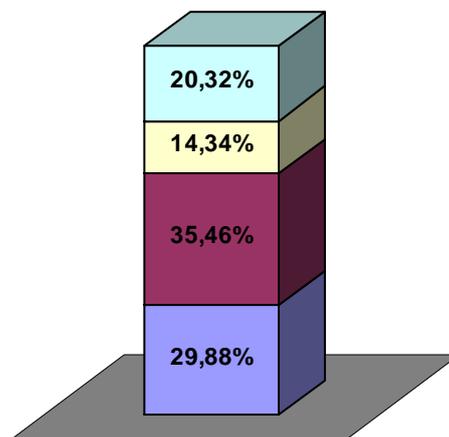
<sup>1</sup> La produzione normativa di rango primario comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza disciplinate con fonti di rango primario.

<sup>2</sup> 18,6 mesi.

<sup>3</sup> Ai 36 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.

Come risulta dal grafico seguente, le leggi rappresentano quasi il 30 per cento della produzione normativa considerata nel suo complesso; i decreti legislativi superano invece il 35 per cento. Appaiono significativi anche la bassa incidenza percentuale dei decreti-legge (poco meno del 15 per cento) ed il ruolo giocato dai regolamenti di delegificazione (oltre il 20 per cento dell'intera produzione normativa).

### Ripartizione percentuale degli atti normativi



- Regolamenti di delegificazione
- Decreti-legge
- Decreti legislativi
- Leggi

### LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA

La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate. Le leggi di conversione rappresentano attualmente il 36% del totale delle leggi approvate.

Si segnala un dato peculiare, relativo alle leggi di ratifica: 18 delle 19 leggi di ratifica sono state approvate nel quadrimestre di riferimento del presente fascicolo; in precedenza, in tutta la legislatura, era stata approvata una sola legge di ratifica.

	<b>Numero</b>	<b>Media mensile</b>
<b>Conversione di decreti-legge</b>	<b>27</b>	<b>1,45</b>
<b><i>Incidenza sul totale</i></b>	<b>36,00%</b>	
<b>Leggi di bilancio<sup>4</sup></b>	<b>6</b>	<b>0,32</b>
<b><i>Incidenza sul totale</i></b>	<b>8,00%</b>	
<b>Leggi di ratifica</b>	<b>19</b>	<b>1,02</b>
<b><i>Incidenza sul totale</i></b>	<b>25,33%</b>	
<b>Leggi comunitarie</b>	<b>1</b>	<b>0,05</b>
<b><i>Incidenza sul totale</i></b>	<b>1,33%</b>	
<b>Altre leggi ordinarie</b>	<b>22</b>	<b>1,18</b>
<b><i>Incidenza sul totale</i></b>	<b>29,33%</b>	
<b>Totale leggi approvate</b>	<b>75</b>	<b>4,03</b>

---

<sup>4</sup> Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e rendiconto.

### 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 sei leggi di bilancio fin qui approvate, nonché le leggi di ratifica. Si tratta di leggi (con l'eccezione delle ratifiche) che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa. Tra le altre leggi ordinarie, 13 sono di iniziativa del Governo e 9 sono di iniziativa parlamentare.

	<b>XV</b>
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b>	<b>66 (88%)</b>
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>9 (12%)</b>
<b>INIZIATIVA MISTA <sup>5</sup></b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>

<sup>5</sup> 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. Le leggi approvate con almeno un passaggio in sede legislativa (alla Camera) o deliberante (al Senato) sono **9**:

2 nel 2006 (dal 28 aprile);

7 nei primi 10 mesi e mezzo del 2007.

Due di tali leggi, riguardanti, rispettivamente, l'attività intramuraria dei medici e la riforma dei servizi di sicurezza e del segreto, sembrano avere un notevole impatto politico; due leggi, esaminate in sede deliberante al Senato, concernono l'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta; delle rimanenti 5 leggi, 4 hanno carattere settoriale ed una sola è classificabile come legge provvedimento per il suo limitato ambito di azione<sup>6</sup>.

	<b>XV</b>
<b>Referente</b>	<b>66 (88%)</b>
<b>Legislativa o deliberante</b>	<b>9 (12%)</b>
<b>Redigente</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>

*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.

<sup>6</sup> Si tratta della legge 24 luglio 2007, n. 119, recante contributo al Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico del Club alpino italiano (di iniziativa governativa), approvata in Commissione in entrambi i rami.

## LEGGI DI DELEGA E LORO ATTUAZIONE

**10** sono le leggi recanti disposizioni di delega approvate fino al 15 novembre 2007, **3** delle quali sono leggi di conversione di decreti-legge.

Delle restanti 7 leggi:

1 è la legge comunitaria 2006;

1 legge ulteriore concerne l'attuazione di direttive comunitarie;

5 leggi instaurano processi di riforma a carattere settoriale, talora di grande rilevanza (ordinamento giudiziario, sicurezza sul lavoro).

	XV
<b>Leggi che prevedono deleghe</b>	<b>10</b>
<b>Delle quali leggi che prevedono esclusivamente deleghe correttive</b>	<b>1</b>
<b>Disposizioni di delega</b>	<b>89</b>
<i>di cui:</i>	
<b>disposizioni volte all'esercizio di deleghe primarie</b>	<b>41</b>
<b>disposizioni volte all'esercizio di deleghe integrative e correttive</b>	<b>48</b>
<b>Disposizioni di delega scadute e non esercitate</b>	<b>1</b>
<b>Disposizioni di delega in corso di attuazione</b>	<b>88</b>
<b>D.Lgs. pubblicati (in attuazione di deleghe approvate nella legislatura)</b>	<b>11</b>

**DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI**

	<b>Numero complessivo</b>	<b>Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali</b>	<b>Decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie</b>
<b>Decreti Legislativi</b>	<b>89</b>	<b>17</b>	<b>72</b>
<i>di cui</i>			
<b>derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature</b>	<b>78</b>	<b>16</b>	<b>62</b>
<b>Media mensile</b>	<b>4,78</b>	<b>0,91</b>	<b>3,87</b>

## LA DELEGIFICAZIONE

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono 9, dei quali 4 leggi di conversione di decreti-legge.

I regolamenti di delegificazione primari<sup>7</sup> pubblicati nel corso della legislatura sono **41** (su 51 totali), 13 in attuazione di leggi approvate nelle precedenti legislature, e 28 in attuazione di leggi della XV legislatura, di cui ben 25 in attuazione del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (si tratta di provvedimenti di riordino degli organismi operanti presso i Ministeri).

<b>Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione</b>	<b>9</b>
<b>Regolamenti di delegificazione primari pubblicati nella legislatura</b>	<b>41 (*)</b>

*(\*) Sono esclusi i regolamenti che modificano o sostituiscono precedenti regolamenti di delegificazione.*

<sup>7</sup> Con questo termine si intendono i regolamenti che attuano per la prima volta una autorizzazione alla delegificazione.

## IL RIORDINO NORMATIVO

Al momento risultano approvate due leggi recanti disposizioni volte al riordino normativo: si tratta della legge comunitaria 2006 (legge n. 13/2007), che reca la consueta delega al Governo ad adottare testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, e della legge n. 123/2007, recante la delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Sono, inoltre, stati pubblicati due provvedimenti di riordino: il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) e il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198), emanati entrambi nella scorsa legislatura.

	XV
<b>Disposizioni che prevedono l'emanazione di provvedimenti di riordino</b>	<b>2</b>
<b>Provvedimenti pubblicati</b>	<b>2</b>

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

**FOCUS:**  
**La semplificazione normativa**

## LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Nel presente *focus* si intende fornire un quadro complessivo dell'attività di semplificazione normativa nei primi 18 mesi e mezzo della XV legislatura, attraverso l'esame di tre aspetti: la delegificazione operata con regolamento, il riordino normativo e la approvazione di disposizioni di abrogazione.

Un primo elemento che emerge riguarda una significativa presenza di attività di delegificazione e di abrogazione, mentre sembra rallentare – nelle more dell'attuazione della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005<sup>8</sup> – il riordino normativo attraverso testi unici o codici.

### **La delegificazione**

Come già segnalato, nei primi 18 mesi e mezzo della legislatura in corso sono stati approvati complessivamente 9 provvedimenti che contengono autorizzazioni alla delegificazione, di cui 4 leggi di conversione di decreti-legge.

Dei restanti 5 provvedimenti:

1 è la legge finanziaria 2007;

1 è la legge comunitaria 2006;

3 sono decreti legislativi (i nn. 240/2006, 162/2007 e 163/2007).

---

<sup>8</sup> L'articolo 14, commi 12-24, della legge n. 246/2005 ha disciplinato un meccanismo giornalmisticamente definito "taglia-leggi". Tale meccanismo è finalizzato ad una riduzione dello *stock* normativo, da operare attraverso due passaggi: dapprima, l'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi; quindi, l'adozione di decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. L'individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti dovrebbe costituire oggetto di una relazione governativa da trasmettere al Parlamento entro il 16 dicembre 2007.

	Dal 28/4 al 31/12 2006	Dall'1/1 al 31/8 2007	Totale XV legislatura
<b>Provvedimenti di autorizzazione, di cui:</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>9</b>
<b>Leggi di conversione</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
<b>Decreti legislativi</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Nel corso della XV legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **51** regolamenti di delegificazione, **41** dei quali “primari”, di cui **1** di attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge comunitaria, e **10** modificativi, integrativi o sostitutivi di precedenti regolamenti di delegificazione.

**25** regolamenti – cioè quasi la metà di tutti i regolamenti pubblicati e la maggioranza di quelli primari – sono di riordino di organismi operanti presso le pubbliche amministrazioni, emanati in attuazione dell'autorizzazione recata dall'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, *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*, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Inoltre, si rileva che **12** regolamenti sono da attribuire al Governo Berlusconi III e **39** al Governo Prodi II.

Infine, **1** regolamento è stato emanato in attuazione di una autorizzazione contenuta in una legge approvata nella XI legislatura, **1** nella XII legislatura, **14** nella XIII, **7** nella XIV e **28** nella XV legislatura. Di questi ultimi, come si è detto, **25** originano da una unica autorizzazione.

<b>Regolamenti di delegificazione</b>	<b>XV</b>		
Primari	<b>41</b>	<b>80,4%</b>	
<i>di cui comunitari</i>	<b>1</b>		<b>2,4%</b>
Modificativi	<b>10</b>	<b>19,6%</b>	
<i>di cui comunitari</i>	<b>--</b>		<b>--</b>
<b>Totale</b>	<b>51</b>		
<i>di cui comunitari</i>	<b>1</b>		<b>1,9%</b>

Già si sono forniti alcuni elementi circa i provvedimenti recanti autorizzazione alla delegificazione approvati nel corso della XV legislatura. La tabella che segue dà conto nel dettaglio di tali provvedimenti e delle autorizzazioni da essi conferite, nonché del relativo stato di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, come già segnalato, la grande maggioranza dei regolamenti emanati in base a autorizzazioni contenute in provvedimenti della XV legislatura sono attribuibili all'attuazione del decreto-legge n. 223/2006.

<b>Provvedimenti di autorizzazione alla delegificazione</b>	<b>Autorizzazioni alla delegificazione</b>	<b>DPR pubblicati</b>
Decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (legge 17 luglio 2006, n. 233) [riordino del Governo]	<b>1</b>	<b>1</b>
Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, [competenze dei magistrati]	<b>1</b>	<b>--</b>

Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 233 (legge 4 agosto 2006, n. 248) <b>[rilancio economico e sociale]</b>	<b>1</b>	<b>25</b>
Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (legge 24 novembre 2006, n. 286) <b>[materia tributaria e finanziaria]</b>	<b>4</b>	<b>--</b>
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 <b>[legge finanziaria 2007]</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
Legge 6 febbraio 2007, n. 13 <b>[legge comunitaria 2006]</b>	<b>1</b>	<b>--</b>
Decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (legge 3 agosto 2007, n. 127) <b>[materia finanziaria]</b>	<b>1</b>	<b>--</b>
Decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162 <b>[attuazione direttive comunitarie]</b>	<b>5</b>	<b>--</b>
Decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 163 <b>[attuazione direttive comunitarie]</b>	<b>1</b>	<b>--</b>

Un dato appare significativo: dei 9 provvedimenti contenenti autorizzazioni alla delegificazione, 8 – per loro natura – non possono recare disposizioni di delega. Si tratta dei decreti-legge, dei decreti legislativi e della legge finanziaria, la quale da sola reca 8 delle 23 autorizzazioni della legislatura (pari al 34,78 per cento).

Si segnala, inoltre, che nel disegno di legge finanziaria 2008, nel testo approvato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera (A.C. 3256), vi sono due autorizzazioni alla delegificazione (articolo 134).

### ***I codici e i testi unici***

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici e di codici, va rilevato che nella XV legislatura sono stati pubblicati **2** provvedimenti di questo tipo. In entrambi i casi, si tratta di provvedimenti emanati negli ultimi giorni della XIV legislatura e pubblicati nella legislatura in corso. In particolare, i provvedimenti in questione sono due codici:

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE
- Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246

Nella legislatura in corso sono state approvate **2** leggi contenenti deleghe, non ancora esercitate, per l'emanazione di testi di riordino:

- 6 febbraio 2007, n. 13, legge comunitaria 2006, che reca la consueta delega per l'adozione di testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie
- 3 agosto 2007, n. 123, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Il secondo provvedimento è indicativo della tendenza, inaugurata nella XIV legislatura, ad affiancare ai decreti legislativi denominati formalmente testo unico o codice, una terza tipologia di provvedimento che si definisce di riassetto normativo di una materia specifica.

Recentemente, la casistica si è ulteriormente ampliata con l'introduzione di una nuova fattispecie di delega che pur non potendo essere considerata alla stregua delle autorizzazioni alla emanazione di testi unici, ne mutua alcuni aspetti.

Il riferimento è a due deleghe relative al coordinamento delle norme in un determinato settore, contenute nelle leggi:

- 17 luglio 2006, n. 233 (di conversione del decreto-legge n. 181/2006, di riforma del Governo), che autorizza l'Esecutivo ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzione e organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri (articolo 1, comma 2);
- 30 luglio 2007, n. 111 (modifica dell'ordinamento giudiziario), che reca la delega al Governo per l'adozione di norme di coordinamento in materia di ordinamento giudiziario (articolo 7).

## **Le abrogazioni**

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 della XV legislatura quasi un terzo delle leggi approvate reca disposizioni di abrogazione esplicita o espressa (23 su 75). Si tratta di un dato significativo, specie se confrontato con il numero relativamente basso di leggi contenenti formule di abrogazione innominata (3).

I provvedimenti interamente abrogati sono 7<sup>9</sup>.

### **Abrogazioni contenute in leggi ordinarie - XV legislatura**

<b>Totale leggi</b>	<b>75</b>
<b>Leggi contenenti abrogazioni espresse</b>	<b>23</b>
<b>Leggi contenenti formule di abrogazione innominata</b>	<b>3</b>
<b>Provvedimenti interamente abrogati</b>	<b>7</b>

Sul versante dei decreti legislativi (nel cui novero sono inclusi i codici ed i testi unici, strumenti per eccellenza del riordino normativo), si registra un numero maggiore di provvedimenti contenenti abrogazioni in rapporto ai decreti emanati (51 su 89). Rilevante è anche il numero di provvedimenti interamente abrogati: 75 provvedimenti abrogati a fronte di 89 nuovi provvedimenti. E' necessario, però, tenere conto che una parte dei provvedimenti

---

<sup>9</sup> Un ulteriore provvedimento, cioè la legge 28 ottobre 1999, n. 410, recante nuovo ordinamento dei consorzi agrari, è stato abrogato quasi integralmente: su 12 articoli, 9 sono stati abrogati nella loro interezza; di uno sono sopravvissuti tre commi su 8; due articoli sono tuttora vigenti nella loro integrità.

abrogati (ad esempio decreti ministeriali) non sono atti di rango legislativo.

Una gran parte delle abrogazioni di interi provvedimenti (31 su 75) sono contenute in due soli decreti legislativi: 20 nel codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163/2006, come già detto pubblicato nella XV legislatura ed emanato nella legislatura precedente) e 11 nel decreto legislativo n. 22/2007, sugli strumenti di misura.

### Abrogazioni contenute in decreti legislativi - XV legislatura

<b>D.Lgs.</b>	<b>89</b>
<b>D.Lgs. contenenti abrogazioni espresse</b>	<b>51</b>
<b>D.Lgs. contenenti formule di abrogazione innominata</b>	<b>3</b>
<b>Provvedimenti interamente abrogati da D.Lgs.</b>	<b>75</b>

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i *regolamenti di delegificazione*, va rilevato che i 41 regolamenti primari di questo tipo emanati nel periodo in esame (esclusi i modificativi di precedenti regolamenti di delegificazione e quelli di attuazione di leggi comunitarie) hanno abrogato interamente 18 provvedimenti.