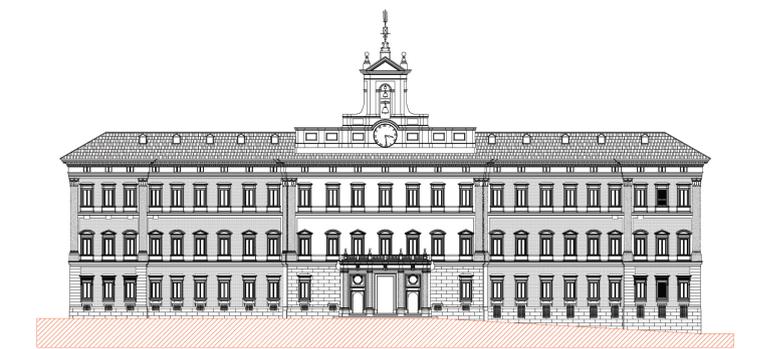




Camera dei deputati

leggi e procedimento legislativo
FOCUS

APPUNTI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE



LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA

Aggiornamento al 15 novembre 2009

n. 5

XVI LEGISLATURA

Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA
NELLA XVI LEGISLATURA

Aggiornamento al 15 novembre 2009

n. 5

XVI 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.

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Osservatorio legislativo e parlamentare

☎ 066760-9265 – ✉ legislazione@camera.it

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: CL0005.doc

I N D I C E

PREMESSA	1
LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA	2
LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA	4
LEGGI APPROVATE PER INIZIATIVA	5
LEGGI APPROVATE PER SEDE DI ESAME	6
I DECRETI-LEGGE E LE LEGGI DI CONVERSIONE	7
DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI	10
LA DELEGIFICAZIONE	10
FOCUS LEGGI E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	11

PREMESSA

Il presente fascicolo presenta i dati relativi alla produzione normativa di rango primario nei primi 18 mesi e mezzo della XVI legislatura, con specifico riguardo alle leggi di conversione.

Il *focus* è dedicato, in forma sintetica, ad una verifica del grado di complessità e di articolazione delle leggi approvate, che si riflette in un procedimento legislativo che investe generalmente un numero consistente di Commissioni.

LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI LEGISLATURA

Le tabelle che seguono intendono presentare in forma sintetica i dati relativi alla produzione normativa nei primi mesi della XVI legislatura. Per l'esattezza sono trascorsi dall'inizio della legislatura (29 aprile 2008) poco più di 18 mesi e mezzo (18,56 mesi).

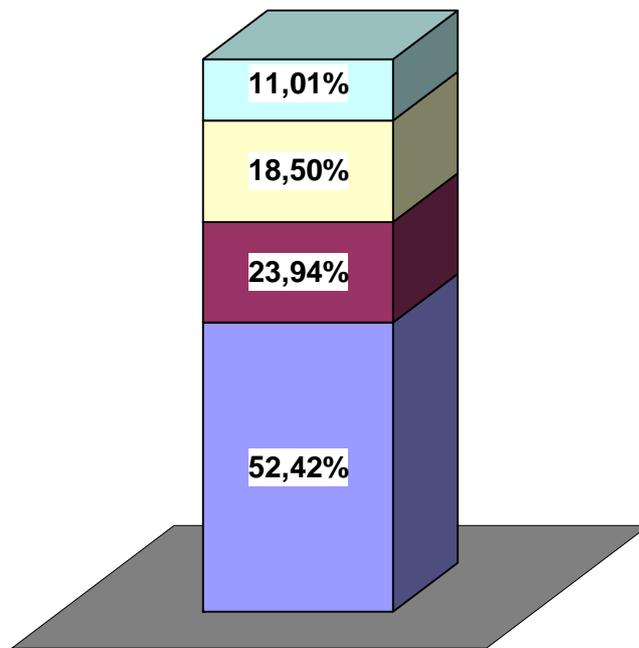
227 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione¹ emanati nella XVI legislatura fino al 15 novembre 2009, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
Leggi	119	6,41
Decreti legislativi	41	2,21
Decreti-legge²	42	2,26
Regolamenti di delegificazione	25	1,35
Totale	227	12,23

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, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza demandate a fonti di rango primario.

² Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere due decreti-legge emanati dal Governo Prodi sul finire della XV 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 quasi un terzo delle leggi approvate.

L'altra grande tipologia della produzione legislativa in questo primo scorcio della legislatura è rappresentata dalle leggi di ratifica, le quali corrispondono ad oltre il 40 per cento del totale delle leggi approvate.

	Numeri	Media mensile
Leggi costituzionali	0	-
<i>Incidenza sul totale</i>	-	
Conversione di decreti-legge	37	1,99
<i>Incidenza sul totale</i>	31,09%	
Leggi di bilancio³	6	0,32
<i>Incidenza sul totale</i>	5,04%	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	4	0,22
<i>Incidenza sul totale</i>	3,36%	
Leggi di ratifica	49	2,64
<i>Incidenza sul totale</i>	41,18%	
Leggi comunitarie	1	0,05
<i>Incidenza sul totale</i>	0,84%	
Altre leggi ordinarie	22	1,19
<i>Incidenza sul totale</i>	18,49%	
Totale leggi approvate	119	6,41

³ 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 leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi (con l'eccezione delle ratifiche) che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa.

	XVI
INIZIATIVA GOVERNATIVA	101 (84,87%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	15 (12,61%)
INIZIATIVA MISTA⁴	3 (2,52%)
TOTALE	119

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 legislativa (deliberante al Senato), comunque, è stata attivata per quasi tutte le leggi per le quali non vigeva una riserva di esame da parte dell'Assemblea.

	XV
Referente	103 (86,55%)
Legislativa o deliberante	16 (13,45%)
Redigente	0
TOTALE	119

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.

I DECRETI-LEGGE E LE LEGGI DI CONVERSIONE

Come già segnalato, le leggi di conversione rappresentano attualmente quasi un terzo delle leggi complessivamente approvate. Delle **37** leggi di conversione:

- **5** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal II Governo Prodi alla fine della XV legislatura;
- **32** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal IV Governo Berlusconi nella legislatura in corso. In 5 casi, come verrà meglio specificato, tali leggi hanno visto la confluenza dei contenuti di più decreti-legge.

Dei **42** decreti-legge finora emanati nel corso della XVI legislatura:

- **1** è stato convertito senza modificazioni;
- **31** sono stati convertiti con modificazioni;
- **6** sono decaduti⁵;
- **4** sono attualmente in corso di conversione.

Nella prima fase della legislatura si sono registrati due fenomeni tra di loro connessi:

- la maggior parte dei **42** decreti-legge fin qui emanati fanno capo ad un numero limitato di politiche legislative;
- tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro. In tale evenienza, in 5 casi più decreti-legge sono confluiti in una unica legge di conversione.

Le principali politiche legislative sviluppate attraverso una pluralità di provvedimenti di urgenza sono le seguenti:

- l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;

⁵ I contenuti di tali decreti-legge hanno trovato comunque accoglimento, con varietà di formule, in altre disposizioni di legge. Tra i decreti decaduti è compreso il decreto-legge n. 107/2008, abrogato dalla legge di conversione del decreto-legge n. 90/2008, che ne ha riprodotto le disposizioni, facendo salvi gli effetti del provvedimento abrogato.

- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia⁶;
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- il mondo scolastico e universitario;
- la politica economico-finanziaria, in genere oggetto di provvedimenti a carattere multisettoriale, incentrati sull'obiettivo della razionalizzazione delle spese;
- nell'ambito della politica economico-finanziaria si possono individuare i decreti finalizzati ad intervenire in relazione alla crisi economico-finanziaria in atto a livello mondiale. Sono provvedimenti caratteristici di questa fase dell'economia mondiale, tanto che anche gli altri Paesi dell'Unione europea sono intervenuti a più riprese sugli stessi temi.

Sono confluiti in un'unica legge di conversione:

- i **2** decreti-legge in materia di missioni internazionali⁷;
- i **2** decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio⁸;

⁶ Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134/2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del decreto-legge n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'articolo 4 del decreto-legge n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. A pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'articolo 1 del decreto-legge n. 97/2008 è nuovamente intervenuto in materia. Della complessa vicenda, con la sovrapposizione, in un breve periodo, di tre decreti-legge (nn. 80, 93 e 97, cui fa seguito, a distanza di breve tempo, il decreto n. 138), si è occupato il Comitato per la legislazione nel parere sul decreto n. 93 da ultimo citato, formulando la seguente raccomandazione: «con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto legge».

⁷ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008. Dal decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 sono stati soppressi i commi da 1 a 72 dell'articolo 24, relativo alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, che è stata disciplinata con la legge 3 agosto 2009, n. 108.

⁸ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, abroga contestualmente il decreto-legge n. 157/2008, del quale fa salvi gli effetti. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali (C. 1762), il

- i **2** dei 3 decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90);
- i **3** decreti-legge: n. 97/2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114/2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore. La legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97, ha fatto salvi gli effetti prodotti dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n. 97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa⁹;
- infine, durante l'*iter* di conversione alla Camera, il decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.

Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

⁹ Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (C. 1496), che, nel testo trasmesso dal Senato, già assorbiva i contenuti degli altri due decreti-legge, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI

	Numero complessivo	Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali	Decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie
Decreti Legislativi	41	6	35
<i>di cui</i>			
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	35	4	31
Media mensile	2,22	0,32	1,88

LA DELEGIFICAZIONE

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **10**, dei quali 6 sono leggi di conversione di decreti-legge ed uno è un decreto legislativo.

Fino ad oggi, nel corso della legislatura, sono stati emanati **25** regolamenti di delegificazione.

FOCUS

Leggi e procedimento legislativo*

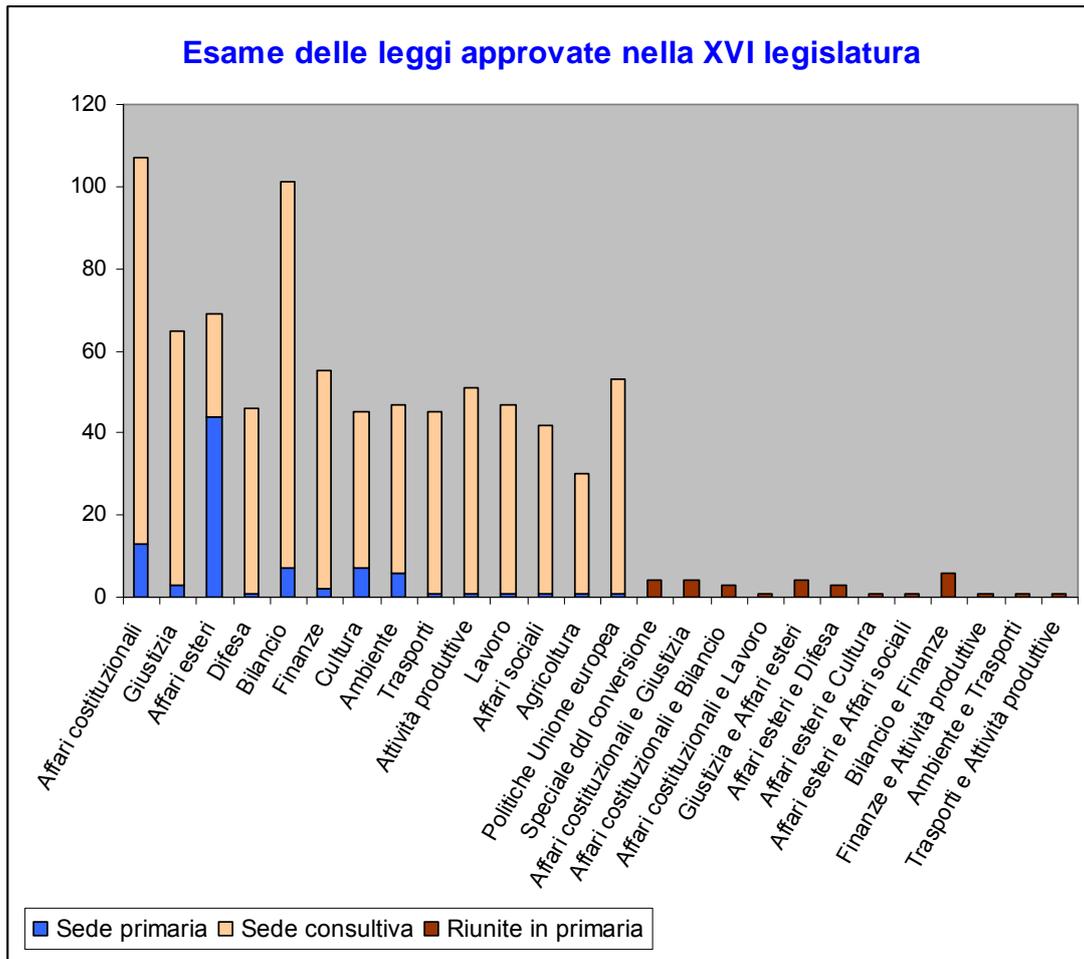
* Il presente *focus* è stato elaborato in collaborazione con il Servizio Commissioni.

LEGGI E PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Nel presente *focus* si intende fornire un quadro della complessità e dell'articolazione delle leggi approvate nei primi 18 mesi della legislatura¹⁰, che si riflette in un procedimento legislativo che investe generalmente un numero consistente di Commissioni.

Nel grafico che segue si rilevano, con riguardo alle 119 leggi approvate alla data del 15 novembre 2009, gli apporti delle diverse Commissioni della Camera: in particolare, si dà conto di quante leggi sono state esaminate da ciascuna Commissione (in sede referente o in sede legislativa) e su quante leggi ciascuna Commissione si è espressa in sede consultiva. Occorre preliminarmente segnalare che le prime 4 leggi di conversione sono state esaminate, nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti, da una Commissione speciale: pertanto, tutti i calcoli sugli apporti delle diverse Commissioni tengono conto di 115 leggi.

¹⁰ Per l'esattezza, 18,56 mesi.



Nella tabella che segue si presentano gli stessi dati già contenuti nel grafico, con un'integrazione: nell'ultima colonna, si indica il numero di pareri espressi da ciascuna Commissione.

Un primo dato è di immediata evidenza: il ruolo consultivo giocato dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio, che sono state coinvolte – rispettivamente – su tutte o quasi tutte le leggi approvate, in più momenti dell'*iter*, inclusa la fase dell'esame in Assemblea (con il parere sugli emendamenti presentati). La rilevanza riconosciuta per regolamento e per prassi ai pareri di tali Commissioni si riflette quindi sull'altissimo numero di pareri resi.

Appare comunque significativo anche il costante coinvolgimento delle altre Commissioni, a partire, in primo luogo, dalle Commissioni Giustizia e Finanze, chiamate in causa su oltre metà delle leggi

approvate. Spicca anche il dato della Commissione Affari esteri, che ha esaminato in sede referente numerose leggi di ratifica.

Altrettanto significativo appare il coinvolgimento del Comitato per la legislazione, che ha espresso pareri su 51 delle 115 leggi considerate, e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, costituitasi il 19 giugno 2008 e pronunciata su 36 leggi.

Per quanto riguarda le sedi di esame dei provvedimenti, spicca il numero di leggi esaminate da Commissioni riunite: 26 su 115, pari al 22,6 per cento.

Commissione	Leggi		Numero dei pareri espressi
	Esame in sede primaria	Esame in sede consultiva	
Affari costituzionali	13	94	185
Giustizia	3	62	67
Affari esteri	44	25	30
Difesa	1	45	46
Bilancio	7	94	170
Finanze	2	53	58
Cultura	7	38	43
Ambiente	6	41	46
Trasporti	1	44	47
Attività produttive	1	50	55
Lavoro	1	46	50
Affari sociali	1	41	47
Agricoltura	1	29	35
Politiche Unione europea	1	52	58
Speciale ddl conversione	4		
Affari costituzionali e Giustizia	4		
Affari costituzionali e Bilancio	3		
Affari costituzionali e Lavoro	1		
Giustizia e Affari esteri	4		
Affari esteri e Difesa	3		
Affari esteri e Cultura	1		
Affari esteri e Affari sociali	1		
Bilancio e Finanze	6		
Finanze e Attività produttive	1		
Ambiente e Trasporti	1		
Trasporti e Attività produttive	1		
Totale	119		
Commissione parlamentare questioni regionali		36	40
Comitato per la legislazione		51	54

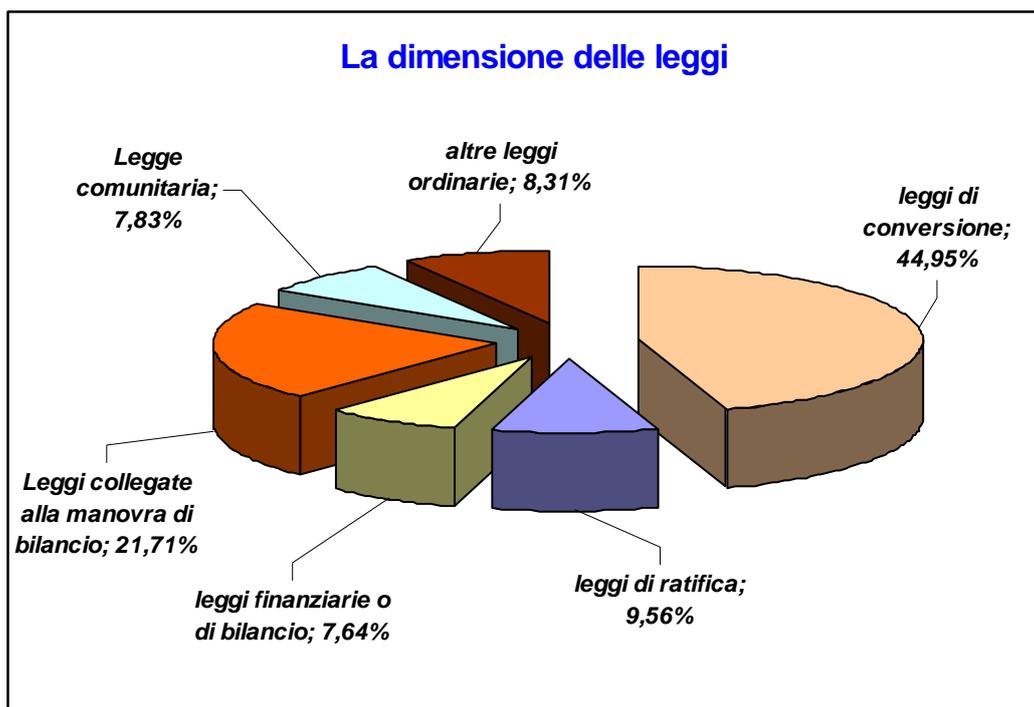
Dalla tabella che precede emerge dunque la complessità del procedimento legislativo, cui concorrono solitamente, con i loro diversi apporti, numerose Commissioni.

La tabella che segue permette di valutare con maggiore precisione questo aspetto, classificando le 115 leggi approvate secondo il numero di Commissioni intervenute in sede consultiva. Aggregando i dati, si possono individuare tre fasce di leggi:

- **44** leggi risultano relativamente semplici, chiamando in causa per il parere un numero limitato di Commissioni (da 0 a 4);
- **42** leggi presentano un maggiore grado di complessità, avendo impegnato un numero cospicuo di Commissioni (da 5 a 8);
- le rimanenti **29** leggi (un quarto del totale) appaiono di notevole complessità, avendo coinvolto almeno 9 Commissioni (oltre quella o quelle intervenute in sede primaria) e, in 13 casi, tutte le Commissioni. Le leggi sulle quali sono state coinvolte tutte le Commissioni sono:
 - le 6 leggi che concorrono al ciclo di bilancio (bilancio, finanziaria, assestamento e rendiconto);
 - la legge n. 69/2009, collegata alla manovra di finanza pubblica;
 - la legge comunitaria 2008;
 - la legge di ratifica del Trattato di Lisbona;
 - le leggi di conversione, con modificazioni, dei seguenti decreti-legge: 25 giugno 2008, n. 112 (che ha anticipato, in una prospettiva pluriennale, la manovra finanziaria per il 2009); 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie; 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini e disposizioni finanziarie urgenti; 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi nonché proroga di termini.

Leggi	Commissioni permanenti coinvolte in sede consultiva
1	0
4	1
10	2
15	3
14	4
15	5
10	6
8	7
9	8
4	9
3	10
6	11
8	12
8	13

Il grafico che segue dà conto in forma riassuntiva della dimensione delle leggi, mostrando come ciascuna tipologia di leggi concorra in termini percentuali al totale delle colonne occupate appunto dalle leggi stesse nella *Gazzetta ufficiale*. Il computo è stato effettuato sulle 110 leggi pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* alla data del 15 novembre 2009, le quali occupano complessivamente (esclusi gli allegati) 1.569,5 colonne.



E' evidente il ruolo giocato dalle leggi di conversione, che da sole occupano oltre la metà delle colonne della *Gazzetta ufficiale* dedicate alla pubblicazione delle leggi. In tale tipologia, risalta la legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, che ha anticipato, in una prospettiva pluriennale, la manovra finanziaria per il 2009. Essa occupa da sola 147 colonne della *Gazzetta*. Se si fa riferimento all'altro parametro utilizzabile per misurare la dimensione delle leggi, cioè al numero di commi, le leggi di conversione superano il 60 per cento del numero complessivo dei commi in cui si articolano le 110 leggi finora pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

La tabella che segue dà conto non soltanto dello spazio occupato nella *Gazzetta* dai diversi atti, raccolti per tipologia, ma anche dello spazio occupato dagli allegati, con l'esclusione di quelli riferiti alle leggi di ratifica, che non vengono computati. Spicca anche in questo caso lo spazio occupato dagli allegati ai decreti-legge, pari al 55,18 del totale degli spazi occupati dagli allegati. Il 33,45 per cento è occupato dagli allegati alle leggi che compongono il ciclo di bilancio.

Spazi legislativi XVI Legislatura

Natura Atto	Atti	% atti	Testo	% testo	Allegati	% alle- gati	% spazio GU	Commi	% commi
<i>leggi di conversione</i>	37	33,63	705,5	44,95	2.407,5	55,18	52,47	2.962	61,86
<i>leggi di ratifica</i>	42	38,18	148,5	9,56	0	0,00	2,51	295	6,16
<i>leggi finanziarie o di bilancio</i>	6	5,45	120	7,64	1.866	42,77	33,46	266	5,55
<i>Leggi collegate alla manovra di bilancio</i>	4	3,63	342	21,71	74	1,70	7,02	727	15,18
<i>Legge comunitaria</i>	1	0,90	123	7,83	10	0,22	2,24	187	3,92
<i>altre leggi ordinarie</i>	20	18,21	130,5	8,31	6	0,13	2,30	351	7,33
Totale Leggi	110	100	1.550,5	100	4.363,5	100	100	4.788	100

Per quanto riguarda i conteggi effettuati si sono seguiti i seguenti criteri:

- per le leggi di conversione:
 - il dato relativo alle colonne risulta dalla somma dello spazio occupato dalla legge di conversione e dello spazio occupato dal testo del decreto-legge coordinato, con le modifiche apportate dalla legge di conversione medesima;
 - analogamente, il dato relativo ai commi risulta dalla somma dei commi contenuti nella legge di conversione e dei commi contenuti nel testo del decreto-legge coordinato, con le modifiche apportate dalla legge di conversione medesima;
- per le leggi di ratifica non viene considerato lo spazio occupato dagli allegati che riproducono i testi degli accordi, dei trattati o di altri atti internazionali oggetto della ratifica stessa.