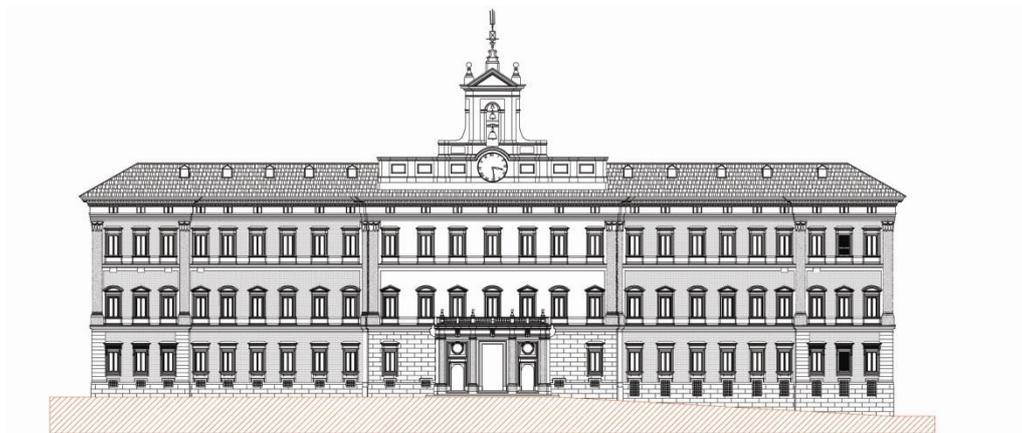


Servizio Studi
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA
NELLA XVII LEGISLATURA

Aggiornamento al 31 gennaio 2016

n. 7

XVII 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: CL007_31_01_2016.DEF.docx

I N D I C E

| | |
|---|-----------|
| Premessa | 1 |
| La produzione normativa nella XVII legislatura..... | 3 |
| Leggi approvate per tipologia | 5 |
| Leggi approvate per iniziativa | 6 |
| Leggi approvate per sede di esame..... | 7 |
| I decreti-legge e le leggi di conversione..... | 8 |
| Decreti legislativi pubblicati | 10 |
| La delegificazione | 10 |
| FOCUS – L'attuazione del diritto europeo a tre anni dalla legge 234/2012 | 13 |

PREMESSA

La prima parte del presente fascicolo contiene una ricognizione dell'attività legislativa nei primi trentaquattro mesi e mezzo della XVII legislatura.

Il *focus* fa il punto sull'utilizzo dei nuovi strumenti di attuazione della normativa europea a tre anni dall'entrata in vigore della riforma operata con la legge n. 234 del 2012.

In questi tre anni sono state approvate tre leggi di delegazione europea e tre leggi europee: il *focus* ripercorre modalità e tempi di approvazione, dando conto delle modifiche subite nell'*iter* parlamentare e dei dati relativi all'attuazione.

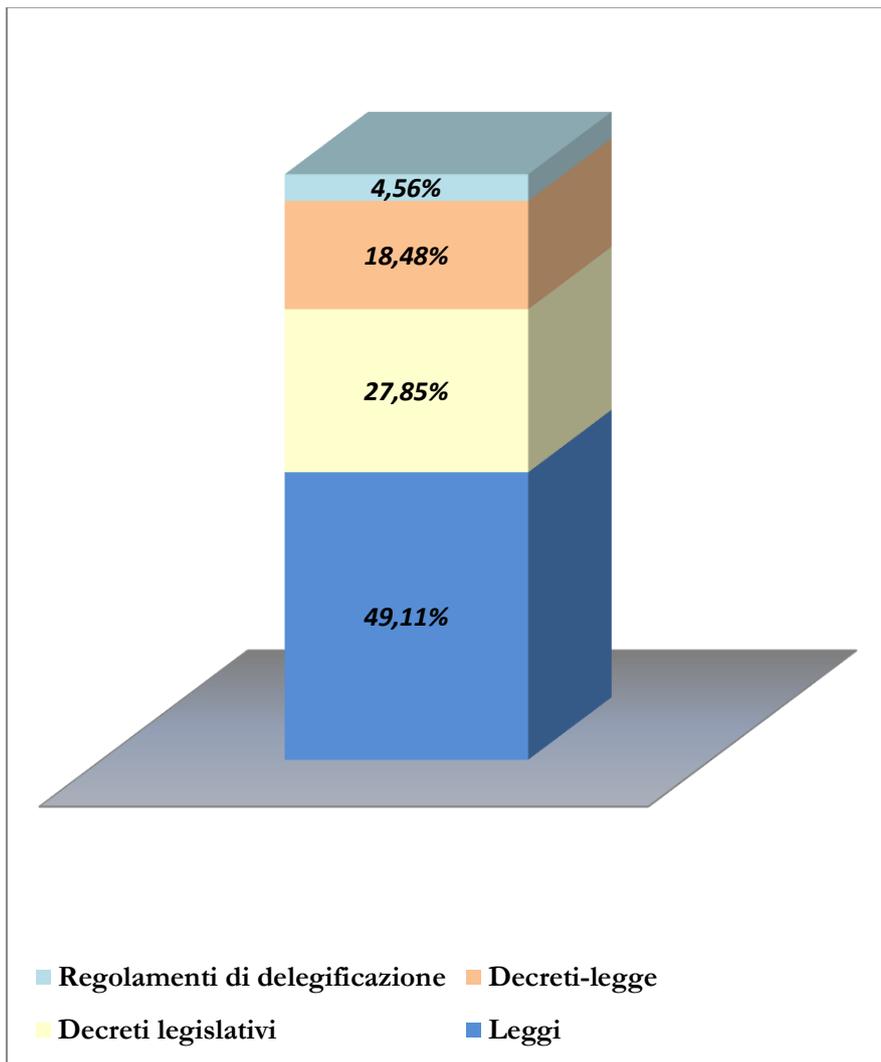
Un ultimo paragrafo è dedicato alla legge che, in affiancamento alla legge di delegazione europea, delega il Governo al recepimento delle tre nuove direttive in materia di contratti pubblici.

LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVII LEGISLATURA

395 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione¹ emanati nei primi trentaquattro mesi e mezzo della XVII legislatura, dal 15 marzo 2013 al 31 gennaio 2016, come risulta dalla seguente tabella:

| | Numero | Media mensile |
|---------------------------------------|------------|---------------|
| Leggi | 194 | 5,62 |
| Decreti legislativi | 110 | 3,18 |
| Decreti-legge | 73 | 2,12 |
| Regolamenti di delegificazione | 18 | 0,52 |
| Totale | 395 | 11,44 |

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.



LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA

La tabella seguente evidenzia due aspetti ormai radicati della produzione legislativa:

- l'incidenza delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica;
- la regolarità nell'approvazione delle leggi a ciclo annuale (leggi di bilancio e leggi europee).

| | Numero | <i>Media mensile</i> |
|--|------------|----------------------|
| Conversione di decreti-legge | 60 | 1,74 |
| <i>Incidenza sul totale</i> | 30,93% | |
| Leggi di bilancio ² | 12 | 0,35 |
| <i>Incidenza sul totale</i> | 6,19% | |
| Leggi collegate alla manovra finanziaria | 4 | 0,12 |
| <i>Incidenza sul totale</i> | 2,06% | |
| Leggi di ratifica | 74 | 2,14 |
| <i>Incidenza sul totale</i> | 38,14% | |
| Leggi europee | 6 | 0,17 |
| <i>Incidenza sul totale</i> | 3,09% | |
| Altre leggi ordinarie | 38 | 1,10 |
| <i>Incidenza sul totale</i> | 19,59% | |
| TOTALE LEGGI APPROVATE | 194 | 5,62 |

² Le leggi di bilancio comprendono le leggi di stabilità, 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 che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa, con l'eccezione delle ratifiche.

| | XVII |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| INIZIATIVA GOVERNATIVA | 161 <i>(82,99%)</i> |
| INIZIATIVA PARLAMENTARE | 31 <i>(15,98%)</i> |
| INIZIATIVA MISTA³ | 2 <i>(1,03%)</i> |
| TOTALE | 194 |

³ 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: risultano approvate in sede legislativa **13** leggi.

| | XVII |
|----------------------------------|-------------------------------|
| Referente | 181 (93,30%) |
| Legislativa o deliberante | 13 (6,70%) |
| Redigente | 0 (0,00%) |
| TOTALE | 194 |

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

Le leggi di conversione rappresentano quasi un terzo delle leggi complessivamente approvate.

Delle **60** leggi di conversione:

- **3** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal Governo Monti all'inizio della legislatura;
- **22** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Letta;
- **35** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Renzi;

Dei **73** decreti-legge emanati nel corso della XVII legislatura:

- **58** sono stati convertiti con modificazioni;
- **2** sono stati convertiti senza modificazioni;
- **12** sono decaduti⁴;

⁴ I contenuti del D.L. 24 giugno 2013, n. 72, Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono confluiti nella legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

I contenuti del D.L. 16 luglio 2014, n. 100, Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario, sono confluiti nella legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

I contenuti del D.L. 11 novembre 2014, n. 165, Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali, del D.L. 11 novembre 2014, n. 168, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica, e del D.L. 16 dicembre 2014, n. 185, Disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario sono confluiti nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

- **1** risulta, alla data del 31 gennaio 2016, in corso di conversione.

I contenuti del D.L. 1° luglio 2015, n. 85, Disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio, e del D.L. 4 luglio 2015, n. 92, Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale sono confluiti nella legge 6 agosto 2015, n. 125, di conversione, con modificazioni, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, il cui titolo è stato così integrato (in corsivo la parte aggiunta): Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali.

I contenuti del D.L. 13 novembre 2015, n. 179, Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni e del D.L. 22 novembre 2015, n. 183, Disposizioni urgenti per il settore creditizio sono confluiti nella legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI

| | Numero complessivo | Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali | Decreti legislativi attuativi del diritto europeo |
|--|---------------------------|--|--|
| Decreti Legislativi | 110 | 34 | 76 |
| Media mensile | 3,2 | 1 | 2,2 |
| Decreti legislativi derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature | 21 | 10 | 11 |

LA DELEGIFICAZIONE

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **14**.

Alla data del 31 gennaio 2016, sono stati pubblicati in "Gazzetta Ufficiale" **18** regolamenti di delegificazione.

FOCUS

L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO
A TRE ANNI DALLA LEGGE 234/2012

GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 ha innovato, sostituendola integralmente, la legge 11 del 2005, introducendo una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, anche in ragione delle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In particolare, la legge (articoli 29 e 30) riorganizza il processo di recepimento della normativa europea, prevedendo lo sdoppiamento della legge comunitaria (prevista dalla legge 11/2005 e prima ancora dalla legge 86/1989) in due distinti provvedimenti:

la **legge di delegazione europea**, il cui contenuto è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie;

la **legge europea** che, più in generale, contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea.

Con specifico riguardo alla legge di delegazione, vengono disciplinati alcuni aspetti della procedura per l'esercizio delle deleghe (articolo 31) e vengono definiti i principi e criteri generali di delega (articolo 32) prima regolati, di anno in anno, in ciascuna legge comunitaria. Fra i principi di delega viene introdotto il cosiddetto *gold plating*, volto ad evitare la possibilità per il legislatore delegato di prevedere in sede di recepimento livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive stesse. Si prevede inoltre la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno.

I DISEGNI DI LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA E DI LEGGE EUROPEA

Le procedure

L'elaborazione dei due disegni di legge implica, in ambito governativo, una procedura complessa, che si snoda attraverso:

- il confronto del Dipartimento Politiche europee con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione allo sviluppo e il Ministero dell'economia e delle finanze e con i Ministeri di settore;
- l'approvazione in Consiglio dei Ministri del testo da trasmettere alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione del parere;
- l'espressione del parere da parte della Conferenza, che in genere viene espresso in tempi rapidi⁵;
- la definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

Il disegno di legge di delegazione europea (che deve indicare nel titolo l'anno di riferimento) deve essere presentato alle Camere entro il 28 febbraio di ciascun anno⁶; per il disegno di legge europea non è fissato alcun termine.

⁵ L'articolo 29, comma 6 della legge 234/2012, novellando il decreto legislativo 281/1997, prevede che decorsi 20 giorni, i testi dei disegni di legge possano essere trasmessi alle Camere anche in assenza dei pareri: è un'evenienza che non si è mai verificata.

⁶ L'articolo 29, comma 4 dispone infatti che "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 28 febbraio di ogni anno presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge di delegazione europea» seguita dall'anno di riferimento".

L'articolo 29, comma 8 della legge 234/2012 consente al Governo di presentare alle Camere, entro il 31 luglio di ogni anno, sempre previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un ulteriore disegno di legge di delegazione europea, con la dicitura: «secondo semestre».

In prima applicazione della legge, nel 2013:

i disegni di legge di delegazione europea 2013 e 2013 – secondo semestre e di legge europea 2013 e 2013-*bis* (quest'ultimo non espressamente previsto dalla legge 234) sono stati trasmessi entrambi allo stesso ramo del Parlamento.

I disegni di legge successivi, evidentemente per motivi di economia procedurale, sono stati presentati – quasi contestualmente – uno alla Camera e l'altro al Senato, duplicando così la “sessione comunitaria” (articolo 126-*ter* del regolamento della Camera) e sono stati approvati in via definitiva a distanza di breve tempo l'uno dall'altro.

I contenuti

La legge di delegazione europea

Il contenuto proprio delle due leggi viene individuato dall'articolo 30 della legge 234. In base al comma 2, la legge di delegazione europea contiene disposizioni finalizzate a:

Il primo disegno di legge di delegazione europea (riferito al 2013) è stato presentato all'inizio della XVII legislatura, il 2 maggio; il disegno di legge per il secondo semestre del 2013 è stato presentato il 22 novembre 2013 (la legge fissa come termine il 31 luglio); il disegno di legge per il 2014 è stato presentato il 5 febbraio 2015; il disegno di legge riferito al 2015 è stato presentato il 18 gennaio 2016.

Negli ultimi due anni, pertanto, la prassi sembra andare nel senso di presentare il disegno di legge riferito ad un determinato anno entro il 28 febbraio dell'anno successivo.

- a) delegare il Governo esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale;
- b) delegare il Governo a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- c) autorizzare il Governo a recepire le direttive in via regolamentare;
- d) delegare il Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea;
- e) delegare il Governo a quanto necessario per dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei;
- f) delegare il Governo all'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle regioni e dalle province autonome;
- g) individuare i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;
- h) autorizzare il Governo, nell'ambito del conferimento della delega legislativa per il recepimento o l'attuazione degli atti di cui alle lettere a), b) ed e), a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome;
- i) delegare il Governo ad adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati.

Nell'esercizio delle deleghe legislative conferite, il Governo è tenuto al rispetto dei principi e criteri generali di delega, nonché degli specifici principi e criteri direttivi aggiuntivi eventualmente stabiliti dalla legge di delegazione europea, come previsto all'articolo 32 della legge 234 del 2012.

Ai sensi dell'articolo 29, comma 7, della legge 234 del 2012, il Governo deve inoltre dare conto⁷ dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è scaduto o scade nel periodo di riferimento, considerati i tempi previsti per l'esercizio della delega, e fornire dati sullo stato delle procedure di infrazione, l'elenco delle direttive recepite o da recepire in via amministrativa, l'elenco delle direttive recepite con regolamento e l'elenco dei provvedimenti con i quali le singole regioni e province autonome hanno provveduto a recepire direttive nelle materie di loro competenza.

La legge europea

La legge europea contiene norme di diretta attuazione volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di non corretto recepimento della normativa europea. Secondo quanto previsto all'articolo 30, comma 3 della legge 234 del 2012, nel disegno di legge europea sono inserite le disposizioni finalizzate a porre rimedio al non corretto recepimento della normativa dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, nei casi in cui il Governo abbia riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito di procedure di infrazione o di procedure di pre-infrazione (avviate tramite il sistema di comunicazione "EU Pilot", lo strumento di pre-contenzioso utilizzato dalla Commissione europea al fine di assicurare la

⁷ Con riferimento al disegno di legge di delegazione europea 2015, tali informazioni sono presentate dal Governo nella relazione illustrativa sul disegno di legge originario, presentato alla Camera (A.C. 3540), che contiene i dati aggiornati al 31 dicembre 2014.

corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione).

Il sistema EU PILOT (strumento informatico EU pilot - IT application) dal 2008 è lo strumento principale di comunicazione e cooperazione tramite il quale la Commissione, mediante il Punto di contatto nazionale - che in Italia è la struttura di missione presso il Dipartimento Politiche UE della Presidenza del Consiglio -, trasmette le richieste di informazione agli Stati membri al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione. EU PILOT, di fatto, ha sostituito l'inoltro delle lettere amministrative agli Stati membri tramite le Rappresentanze permanenti a Bruxelles: per questo motivo mantiene una sua riservatezza che rende difficile al Parlamento conoscere il numero e il contenuto delle procedure di pre-contenzioso, salvo che nei casi in cui ne derivino correttivi alla legislazione vigente proposti dal Governo⁸.

Nei tre anni successivi all'approvazione della riforma, sono state approvate tre leggi di delegazione europea e tre leggi europee; nel mese di gennaio 2016 è stata presentato alla Camera il disegno di legge di delegazione europea; il disegno di legge europea è stato approvato dal Consiglio dei ministri.

Le leggi di delegazione europea e europea 2013

I disegni di legge di delegazione europea e europea 2013⁹ sono stati presentati entrambi al Senato all'inizio della XVII legislatura,

⁸ L'articolo 14 della legge 234/2012 dispone tra l'altro, ai commi 4 e 5, che:

“4. Le informazioni e i documenti di cui al presente articolo sono trasmessi avvalendosi di modalità informatiche.

5. Il Governo può raccomandare l'uso riservato delle informazioni e dei documenti trasmessi”.

⁹ I due disegni di legge riprendono parzialmente i contenuti dei disegni di legge comunitaria per il 2011 e il 2012, sui quali, nella XVI legislatura, era stata comunque avviata l'istruttoria parlamentare. In particolare, 24 delle 40 direttive elencate nel disegno di legge di delegazione europea 2013 erano già presenti in uno dei due precedenti disegni di legge.

il 2 maggio 2013, prima ancora della costituzione delle Commissioni permanenti: la Commissione Politiche dell'Unione europea si costituisce soltanto il 21 maggio, con l'elezione dell'ufficio di presidenza, e la settimana successiva incardina i due disegni di legge.

L'esame parlamentare risulta dunque particolarmente rapido: si esaurisce in poco meno di tre mesi, all'esito dei quali:

la **legge europea 2013** (legge 6 agosto 2013, n. 97) è composta da 34 articoli, intesi a risolvere 19 procedure di infrazione e 11 casi di EU pilot;

la **legge di delegazione europea 2013** (legge 6 agosto 2013, n. 96):

passa da 9 a 13 articoli;

elenca 40 direttive da recepire (rispetto alle 42 originariamente previste, tre vengono espunte; ne viene inserita una nuova), quasi tutte (38) incluse nell'allegato B (e quindi soggette al parere delle Commissioni parlamentari);

include l'allegato C (che non compare nelle leggi successive), il quale elenca 5 rettifiche di direttive cui si deve adeguare la normativa nazionale;

prevede l'adeguamento della normativa nazionale a due regolamenti europei.

ATTUAZIONE: Alla data del 31 gennaio 2016, la legge di delegazione europea 2013 risulta quasi interamente attuata: sono stati emanati 34 decreti legislativi volti al recepimento di 35 direttive (1 dell'Allegato A e 34 dell'Allegato B) ed è stata adeguata la normativa nazionale a 2 regolamenti (con un decreto legislativo).

Tutte le 8 direttive dell'allegato B la cui attuazione era vincolata da principi e criteri direttivi contenuti nell'articolato sono state attuate.

La direttiva 2012/4/UE (tracciabilità degli esplosivi per uso civile), contenuta nell'allegato B della legge 96/2013, risulta recepita dall'articolo 29 della legge europea 2013 (legge 97/2013):

è il primo caso di intreccio tra le due leggi: l'una che demanda l'attuazione del diritto europeo alla legislazione delegata e l'altra che procede direttamente.

In forza del principio generale di delega contenuto nell'articolo 32, comma 1, lettera f) della legge 234¹⁰, il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 27, nel dare attuazione alla direttiva 2011/65/UE (restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche), recepisce anche 18 direttive successive (16 delle quali delegate, tutte emanate all'inizio del 2014) che hanno modificato gli allegati tecnici della direttiva stessa nelle more del suo recepimento.

Le leggi di delegazione europea 2013 – secondo semestre e europea 2013-bis

Il 22 novembre 2013 il Governo presenta alla Camera il disegno di legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre, cui affianca, il 28 novembre, il disegno di legge europea 2013-*bis*. In questo caso l'*iter* parlamentare si prolunga più del precedente: le due leggi vengono approvate – rispettivamente – il 17 settembre ed il 21 ottobre 2014. All'esito dell'esame parlamentare, che per la legge europea comporta una doppia lettura da parte della Camera:

la **legge europea 2013-*bis*** (legge 30 ottobre 2014, n. 161) è composta da 34 articoli, suddivisi in sette capi, e un allegato ed è intesa a:

risolvere 8 procedure di infrazione e 12 casi di pre-contenzioso (EU Pilot);

conformare l'ordinamento italiano a principi interpretativi stabiliti da una sentenza emessa dalla Corte di giustizia europea su rinvio pregiudiziale del giudice nazionale, prevenendo il possibile avvio di nuove procedure di infrazione;

¹⁰ “Nella redazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 31 si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive dell'Unione europea comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega”.

dare diretta attuazione a 3 direttive europee;
 la **legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre** (legge 15 ottobre 2014, n. 154):
 passa da 7 a 9 articoli;
 elenca 19 direttive da recepire (rispetto alle 15 originariamente previste), quasi tutte (17) incluse nell'allegato B (e quindi soggette al parere delle Commissioni parlamentari);
 delega il Governo all'attuazione di due decisioni quadro;
 prevede l'adeguamento della normativa nazionale a 4 regolamenti europei;
 delega il Governo all'adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione temporanea.

ATTUAZIONE: Alla data del 31 gennaio 2016, la legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre risulta quasi interamente attuata: sono stati emanati 17 decreti legislativi per il recepimento di 14 direttive e l'attuazione di 2 decisioni quadro. Attualmente è all'esame del Parlamento uno schema di decreto legislativo che recepisce due direttive.

Le leggi di delegazione europea e europea 2014

I disegni di legge relativi al 2014 vengono presentati a distanza di un mese e mezzo l'uno dall'altro: il 5 febbraio 2015 il Governo presenta al Senato il disegno di legge di delegazione europea; il 19 marzo presenta alla Camera il disegno di legge europea. Per la prima volta, quindi, i due disegni di legge si disgiungono nell'*iter*, che in entrambi i casi dura circa 4 mesi.

All'esito dell'esame parlamentare:

la **legge europea 2014** (legge 29 luglio 2015, n. 115) è composta da 30 articoli suddivisi in 12 capi, riferiti a specifiche

materie¹¹, ed è intesa a risolvere 14 procedure di infrazione e 11 casi di pre-contenzioso (EU Pilot);

la **legge di delegazione europea 2014** (legge 9 luglio 2015, n. 114):

passa da 11 a 21 articoli;

elenca 58 direttive da recepire (rispetto alle 41 originariamente previste), quasi tutte (56) incluse nell'allegato B (e quindi soggette al parere delle Commissioni parlamentari)¹²;

delega il Governo all'attuazione di 10 decisioni quadro (erano 6 nel disegno di legge presentato al Senato);

prevede l'adeguamento della normativa nazionale a 6 regolamenti europei;

specifici principi e criteri direttivi di delega sono enucleati con riguardo a 12 direttive, 6 regolamenti e 3 decisioni quadro.

La direttiva 2014/40/UE (lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco) non figura in nessuno dei due allegati: la sua attuazione è specificamente disciplinata nell'articolo 6.

ATTUAZIONE: Alla data del 31 gennaio 2016, la legge di delegazione europea 2014 risulta parzialmente attuata: sono stati emanati 9 decreti legislativi per il recepimento di 8 direttive; sono stati trasmessi al Parlamento per il parere 18 schemi di decreti legislativi, riferiti a 11 direttive e 7 decisioni quadro.

I decreti legislativi fin qui emanati concernono l'attuazione dell'unica direttiva inclusa nell'allegato A, di quella prevista dall'articolo 6 e di 6 direttive elencate nell'allegato B (per 2 di

¹¹ Nel corso dell'esame è stato soppresso l'originario articolo 10, recante disposizioni concernenti l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, con l'obiettivo di definire una procedura di infrazione (procedura n. 2008/2097) per mancata attuazione della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 3 ottobre 2013 (causa C-369/11). La soppressione è volta ad evitare la sovrapposizione con quanto disposto dallo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico – cosiddetta direttiva RECAST – (atto del Governo n. 159, poi decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112).

¹² Dall'Allegato B è stata espunta la direttiva 2014/26/UE (diritti d'autore), da recepire entro il 10 aprile 2016, che è ora inserita nell'Allegato B del disegno di legge di delegazione 2015.

queste l'articolato enuclea principi e criteri direttivi specifici di delega).

Tra gli schemi trasmessi al Parlamento, l'atto del Governo n. 256, presentato il 21 gennaio 2016, è volto a recepire la direttiva 2014/17 (inclusa nell'Allegato B), per l'attuazione della quale il disegno di legge di delegazione europea 2015 (A.C. 3540) definisce, all'articolo 12, i principi e criteri direttivi specifici della delega, che però è già in via di esercizio.

La relazione al medesimo disegno di legge di delegazione europea 2015 dichiara che l'ordinamento nazionale è conforme alla direttiva 2014/57/UE (abusi di mercato), inserita nell'allegato B della legge di delegazione europea 2014 e corredata di principi e criteri direttivi.

I disegni di legge di delegazione europea e europea 2015

Per i disegni di legge relativi al 2015 si ripeterà l'esame disgiunto già sperimentato per le leggi relative al 2014:

il **disegno di legge europea 2015**, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 15 gennaio 2016, dovrebbe essere presentato al Senato, si compone di 22 articoli ed è volto a:

risolvere 2 procedure di infrazione, 9 casi di pre-contenzioso (EU Pilot) e una procedura di cooperazione in materia di aiuti di Stato;

prevedere una razionalizzazione delle procedure di notifica alla Commissione europea delle misure con cui le amministrazioni intendono concedere aiuti di Stato;

il **disegno di legge di delegazione europea 2015** (A.C. 3540) è stato presentato alla Camera il 18 gennaio scorso e, alla data del 31 gennaio 2016, non risulta ancora stampato.

Il disegno di legge, composto da 14 articoli e corredato da due allegati, contiene disposizioni di delega riguardanti il recepimento di 8 direttive europee e di una raccomandazione e l'adeguamento della normativa nazionale a 12 regolamenti (UE), nonché i

principi e criteri direttivi riferiti a una direttiva già contenuta nell'allegato B della legge di delegazione europea 2014 (cfr. sopra). Negli allegati A e B sono elencate, rispettivamente, 1 e 6 direttive¹³.

¹³ L'articolo 4 detta una specifica disciplina per l'adeguamento alla direttiva 2011/91/UE, che non è inclusa in nessuno dei due allegati.

GLI EFFETTI DELL'ESAME PARLAMENTARE

Già si è dato conto delle modifiche intervenute nell'*iter* delle sei leggi di delegazione europea ed europee approvate dopo la riforma della legge 234 del 2012. La tabella che segue ricapitola in sintesi i dati relativi agli effetti dell'esame parlamentare.

| | Delegazione europea 2013 (legge 96/2013) | Delegazione europea 2013 – 2° semestre (legge 154/2014) | Delegazione europea 2014 (legge 114/2015) |
|--|---|--|--|
| Direttive (testo presentato dal Governo) | 42 | 15 | 41 |
| Direttive (Legge) | 40 | 19 | 58 |
| Deleghe con principi e criteri direttivi (testo presentato dal Governo) | | | |
| | 4 | 2 | 7 |
| Deleghe con principi e criteri direttivi (Legge) | 8 | 3 | 12 |
| Decisioni quadro (testo presentato dal Governo) | | | |
| | 0 | 1 | 6 |
| Decisioni quadro (Legge) | 0 | 2 | 10 |
| Regolamenti (testo presentato dal Governo) | | | |
| | 2 | 4 | 3 |
| Regolamenti (Legge) | 2 | 4 | 6 |

Delegazione europea 2013: le direttive 2010/31/UE, 2011/92 e 2011/97, presenti nel testo originario, sono state espunte durante l'esame parlamentare; è stata inserita 1 direttiva e principi e criteri direttivi per deleghe riguardanti 4 direttive.

Delegazione europea 2013 – secondo semestre: sono state inserite 4 direttive e principi e criteri direttivi per deleghe riguardanti 1 direttiva.

Delegazione europea 2014: la direttiva 2014/26/UE, presente nel testo originario, è stata espunta durante l'esame parlamentare; sono state inserite 18 direttive e principi e criteri direttivi per deleghe riguardanti 6 direttive. Per la direttiva 2013/59/UE sono stati soppressi i principi e criteri direttivi contenuti all'articolo 10 del testo originario.

I TEMPI DELLE LEGGI TRA GOVERNO E PARLAMENTO

Nel paragrafo relativo alle procedure di approvazione delle due leggi si è già accennato alla complessità dell'esame endogovernativo; nel paragrafo dedicato alle leggi fin qui approvate si è dato conto dei tempi di approvazione parlamentare.

Il presente paragrafo intende mostrare, attraverso talune tabelle, come si sono articolate e quanto sono durate in concreto le due tappe del viaggio:

◆ la tappa endogovernativa ha un primo momento di emersione ufficiale con l'approvazione preliminare in Consiglio dei ministri dei testi da trasmettere alla Conferenza Stato-Regioni; dopo l'espressione del parere di quest'ultima (in genere intervenuto in tempi rapidi) il Consiglio dei ministri procede all'approvazione definitiva dei testi da presentare alle Camere; i testi presentati vengono inviati nuovamente al Governo per la correzione delle bozze: una volta restituiti vengono prontamente stampati e si procede all'assegnazione, da cui decorre – alla Camera – la “sessione europea” (articolo 126-*ter* del regolamento della Camera);

◆ l'assegnazione alle Commissioni segna così (ad eccezione del 2013, quando i disegni di legge sono stati presentati al Senato in anticipo rispetto alla costituzione della Commissione Politiche dell'Unione europea) il passaggio dalla fase endogovernativa a quella dell'esame parlamentare, che vede il coinvolgimento – con diverse modalità tra le due Camere – di molte Commissioni parlamentari. Nell'esame parlamentare si sono considerate la data dell'approvazione da parte del primo ramo, l'eventuale approvazione in seconda lettura da parte della stessa Camera (evenienza che si è verificata solo per la legge europea 2013-*bis*) e l'approvazione definitiva.

La fase endogovernativa

La tabella che segue evidenzia i tempi che intercorrono tra i vari passaggi, che talora si prolungano notevolmente:

tra l'esame preliminare e la trasmissione alla Conferenza trascorrono in genere diversi giorni: l'immediatezza si è registrata solo per il disegno di legge di delegazione europea 2014, approvato in via preliminare il 31 luglio e trasmesso alla Conferenza il 1° agosto: data però la concomitanza con la sospensione estiva, il parere della Conferenza è intervenuto soltanto il 25 settembre, quindi a distanza di quasi due mesi;

negli altri casi, il parere della Conferenza è stato espresso al massimo entro un mese dalla trasmissione;

tra il parere della Conferenza e l'approvazione definitiva del Consiglio dei ministri trascorre un periodo che si è andato dilatando dalla settimana necessaria per i disegni di legge riferiti al 2013 al mese e mezzo intercorso per il disegno di legge di delegazione europea 2015;

analogamente, si sono dilatati i tempi tra l'approvazione definitiva e la presentazione alle Camere: sempre nel caso del disegno di legge di delegazione europea 2015 si è avuta una doppia approvazione definitiva in Consiglio dei ministri (le cui ragioni non sono state esplicitate nei comunicati stampa di Palazzo Chigi) a distanza di due mesi;

tra la presentazione e l'assegnazione trascorre in genere un periodo non superiore alle due settimane.

Nel complesso, la procedura endogovernativa ha richiesto da un minimo di 56 giorni per i primi disegni di legge di delegazione europea ed europea (in realtà meno, visto il ritardo nella costituzione della Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato che si è dovuto scontare per l'assegnazione) ad un massimo di 200 giorni per la legge di delegazione europea 2014.

Fase endogovernativa

| | Esame preliminare Cdm | Trasmissione a Conferenza | Parere Conferenza | Esame definitivo Cdm | Presentazione primo ramo | Assegnazione primo ramo | Giorni iter |
|---|--------------------------|------------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------|
| Delegazione europea 2013 (legge 96/2013) | 27/3/13 | 5/4/13 | 11/4/13 | 18/4/13 | 2/5/13 | 22/5/13 | 56 |
| Legge europea 2013 (legge 97/2013) | 27/3/13 | 5/4/13 | 11/4/13 | 18/4/13 | 2/5/13 | 22/5/13 | 56 |
| Delegazione europea 2013 - 2° semestre (legge 154/2014)* | 20/9/13 | 3/10/13 | 17/10/13 | 8/11/13 | 22/11/13 | 26/11/13 | 67 |
| Legge europea 2013-bis (legge 161/2014)** | 20/9/13 | 11/10/13 | 17/10/13 | 8/11/13 | 28/11/13 | 5/12/13 | 76 |
| Delegazione europea 2014 (legge 114/2015) | 31/7/14 | 1/8/14 | 25/9/14 | 30/10/14 | 5/2/15 | 16/2/15 | 200 |
| Legge europea 2014 (legge 115/2015)*** | 24/12/14 | 19/1/15 | 19/2/15 | 3/3/15 | 19/3/15 | 27/3/15 | 93 |
| Delegazione europea 2015 (A.C. 3540) | 10/9/15 | 15/9/15 | 24/9/15 | 9/11/15 | 18/1/16 | | 130 |
| | | | | 8/1/16 | | | |
| Legge europea 2015 | 4/12/15 | 7/12/15 | 17/12/15 | 15/1/16 | | | |

L'esame parlamentare

Anche l'esame parlamentare fa registrare una particolare velocità in sede di prima applicazione (appena 70 giorni); sconta notevoli ritardi per le leggi di delegazione europea 2013 – secondo semestre e europea 2013-*bis* (la discussione ha luogo a cavallo tra il Governo Letta e il Governo Renzi); si attesta su un tempo attorno ai 4 mesi per le leggi relative al 2014.

Come già segnalato, soltanto nel caso della legge europea 2013-*bis* se è resa necessaria una seconda lettura da parte della Camera.

Iter parlamentare

| | Assegnazione primo ramo | Ramo inizio | Approvazione prima lettura | Approvazione seconda lettura | Approvazione definitiva | Giorni esame parlamentare |
|--|-------------------------|-------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Delegazione europea 2013 (legge 96/2013) | 22/5/13 | S | 8/7/13 | | 31/7/13 | 70 |
| Legge europea 2013 (legge 97/2013) | 22/5/13 | S | 8/7/13 | | 31/7/13 | 70 |
| Delegazione europea 2013 - 2° semestre (legge 154/2014) | 26/11/13 | C | 10/6/14 | | 17/9/14 | 295 |
| Legge europea 2013-bis (legge 161/2014) | 5/12/13 | C | 11/6/14 | 17/9/14 | 21/10/14 | 320 |
| Delegazione europea 2014 (legge 114/2015) | 16/2/15 | S | 14/5/15 | | 2/7/15 | 136 |
| Legge europea 2014 (legge 115/2015) | 27/3/15 | C | 10/6/15 | | 23/7/15 | 118 |

I tempi complessivi

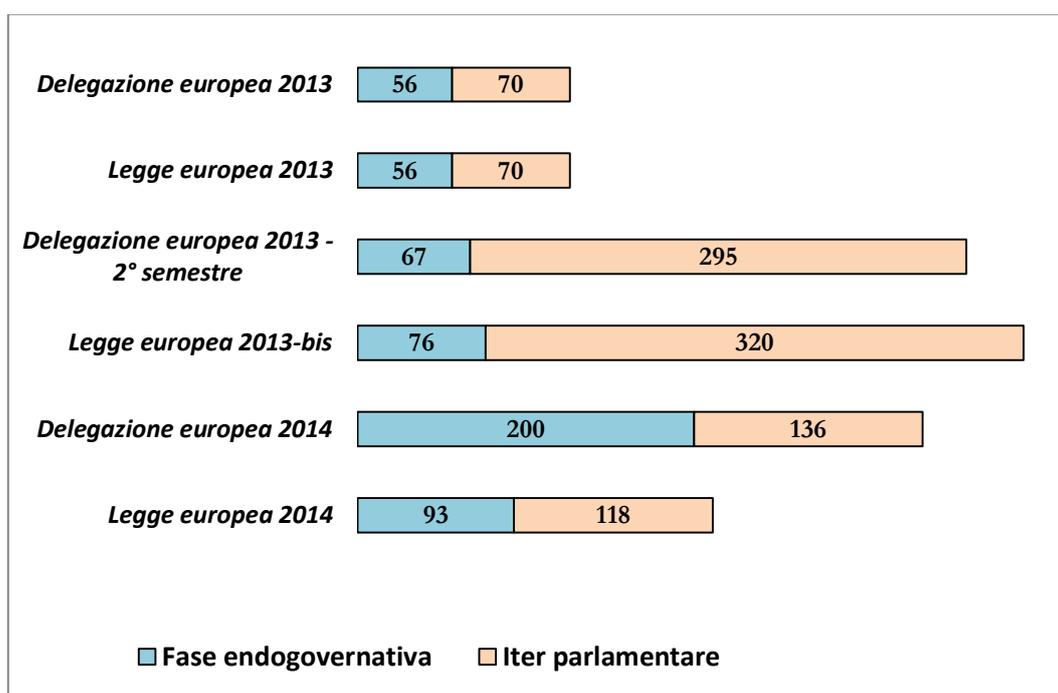
I tempi complessivi di esame, dall'approvazione preliminare in Consiglio dei ministri all'approvazione definitiva delle leggi, variano tra i 126 giorni della prima applicazione e i 396 giorni della legge europea 2013-*bis*, con notevoli differenze, che non consentono in alcun modo di tracciare una linea di tendenza:

per le leggi riferite al 2013, infatti, risultano particolarmente veloci sia la fase endogovernativa (56 giorni) sia la fase parlamentare (70 giorni);

per le leggi di delegazione europea 2013 – secondo semestre ed europea 2013-*bis*, ad una fase endogovernativa abbastanza veloce (rispettivamente 67 e 76 giorni) segue un esame parlamentare particolarmente lungo (295 e 320 giorni);

per le leggi riferite al 2014, ad una lunga fase endogovernativa (occorrono 200 giorni per il disegno di legge di delegazione europea e 93 giorni per il disegno di legge europea) segue un esame parlamentare piuttosto veloce (rispettivamente 136 e 118 giorni).

L'istogramma che segue sintetizza queste sensibili variazioni nei tempi, che non sembrano dipendere dalla complessità delle leggi: a solo titolo esemplificativo, la legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre, per la quale sono occorsi complessivamente 362 giorni, delega il Governo all'attuazione di un numero di direttive che non raggiunge la metà di quelle previste nelle altre due leggi di delegazione europea.



L'ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

Per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che devono essere recepite entro il 18 aprile 2016, il Governo ha scelto di presentare un apposito disegno di legge delega, a norma dell'articolo 34 della legge 234 del 2012.

La scelta si giustifica per la complessità e la delicatezza della materia, che impone una organica revisione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), anche nella prospettiva, più volte richiamata, della semplificazione.

La complessità è tale che il disegno di legge impiega tempi più lunghi delle leggi di delegazione europea e i suoi contenuti, nel corso dell'approfondito esame parlamentare, che si snoda per una doppia lettura del Senato, lievitano sensibilmente.

Il disegno di legge nasce nel 2014: approvato dal Consiglio dei ministri il 29 agosto, è presentato al Senato il 18 novembre (a distanza di tre mesi) e viene assegnato il 4 dicembre 2014.

L'esame in prima lettura si conclude il 18 giugno 2015.

L'approvazione definitiva interviene il 14 gennaio 2016 (legge 28 gennaio 2016, n. 11).

L'esame ha quindi richiesto, complessivamente, 16 mesi e mezzo, durante i quali il testo, composto di un unico articolo:

è passato da 5 a 13 commi;

il comma 1, originariamente articolato in 14 lettere, contenenti i principi e criteri direttivi della delega, è arrivato ad articolarsi, nella versione finale, in 59 lettere, alcune delle quali a loro volta frazionate in numeri.

| Riepilogo tempi di formazione delle leggi europee e di delegazione europea | | | | | | | |
|---|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| | Esame preliminare Cdm | Esame definitivo Cdm | Presentazione primo ramo | Ramo inizio | Approvazione prima lettura | Approvazione definitiva | Giorni impiegati per l'iter |
| Delegazione europea 2013 (legge 96/2013) | 27/03/2013 | 18/04/2013 | 02/05/2013 | S | 08/07/2013 | 31/07/2013 | 126 |
| Legge europea 2013 (legge 97/2013) | 27/03/2013 | 18/04/2013 | 02/05/2013 | S | 08/07/2013 | 31/07/2013 | 126 |
| Delegazione europea 2013-secondo semestre (legge 154/2014)* | 20/09/2013 | 08/11/2013 | 22/11/2013 | C | 10/06/2014 | 17/09/2014 | 362 |
| Legge europea 2013-bis (legge 161/2014)** | 20/09/2013 | 08/11/2013 | 28/11/2013 | C | 11/06/2014 | 21/10/2014 | 396 |
| Delegazione europea 2014 (legge 114/2015) | 31/07/2014 | 30/10/2014 | 05/02/2015 | S | 14/05/2015 | 02/07/2015 | 336 |
| Legge europea 2014 (legge 115/2015)*** | 24/12/2014 | 03/03/2015 | 19/03/2015 | C | 10/06/2015 | 23/07/2015 | 211 |
| Delegazione europea 2015 (A.C. 3540) | 10/09/2015 | 09/11/2015 08/01/2016 | 18/01/2016 | C | | | |
| Legge europea 2015 | 04/12/2015 | 15/01/2016 | | | | | |

* Doppia trasmissione alla Conferenza: il DAGL il 3/10/2013 e il Ministro affari europei il 9/10/2013

** Trasmessa alla Conferenza prima unitamente alla delegazione europea 2013-secondo semestre e poi nella formulazione completa l'11/10/2013

*** Trasmesso alla Conferenza ulteriore articolo il 18/2/2015