

Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA
NELLA XVI LEGISLATURA

Aggiornamento al 15 settembre 2010

n. 7

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: CL0007.doc

I N D I C E

PREMESSA	1
LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVI 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	11
LA DELEGIFICAZIONE	11
<i>FOCUS</i> LE MANOVRE FINANZIARIE	13

PREMESSA

Il presente fascicolo presenta i dati relativi alla produzione normativa di rango primario nei primi 28 mesi e mezzo della XVI legislatura, con specifico riguardo alle leggi di conversione.

Il *focus* è dedicato ai provvedimenti che hanno contribuito a configurare le manovre finanziarie.

Nel periodo coincidente con i primi 28 mesi e mezzo della XVI legislatura, contrassegnato da una generalizzata situazione di crisi economico-finanziaria internazionale, lo Stato italiano ha adottato un complesso di provvedimenti. In particolare, alle due leggi finanziarie per il 2009 e per il 2010 si sono affiancati 3 decreti-legge, volti ad anticipare gli effetti della manovra finanziaria per l'anno successivo, anche in una prospettiva pluriennale.

In tutto, alla data del 15 settembre 2010, si tratta di 5 atti legislativi, cui si sono affiancati altri provvedimenti volti a fronteggiare la crisi economico-finanziaria determinatasi a livello mondiale, che non costituiscono oggetto del *focus*, volto ad offrire una panoramica dei provvedimenti di manovra finanziaria, con particolare attenzione al procedimento di approvazione ed al loro impatto sull'ordinamento.

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 28 mesi e mezzo (28,56 mesi).

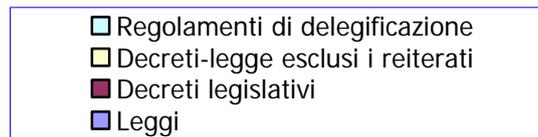
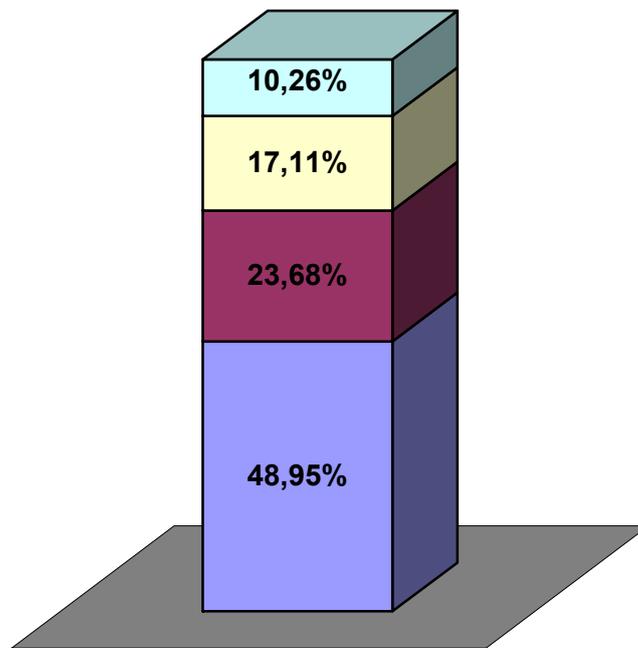
380 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione¹ emanati nella XVI legislatura fino al 15 settembre 2010, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
Leggi	186	6,51
Decreti legislativi	90	3,15
Decreti-legge²	65	2,28
Regolamenti di delegificazione	39	1,37
Totale	380	13,31

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



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 quasi al 40 per cento del totale delle leggi approvate.

	Numeri	Media mensile
Leggi costituzionali	0	-
<i>Incidenza sul totale</i>	-	
Conversione di decreti-legge	59	2,07
<i>Incidenza sul totale</i>	31,72%	
Leggi di bilancio³	10	0,35
<i>Incidenza sul totale</i>	5,38%	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	4	0,14
<i>Incidenza sul totale</i>	2,15%	
Leggi di ratifica	74	2,59
<i>Incidenza sul totale</i>	39,78%	
Leggi comunitarie	2	0,07
<i>Incidenza sul totale</i>	1,08%	
Altre leggi ordinarie	37	1,29
<i>Incidenza sul totale</i>	19,89%	
Totale leggi approvate	186	6,51

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	155 (83,33%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	28 (15,06%)
INIZIATIVA MISTA⁴	3 (1,61%)
TOTALE	186

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.

	XVI
Referente	162 (87,10%)
Legislativa o deliberante	23 (12,36%)
Redigente	1 (0,54%)
TOTALE	186

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 **59** leggi di conversione:

- **5** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal II Governo Prodi alla fine della XV legislatura;
- **54** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal IV Governo Berlusconi nella legislatura in corso.

Dei **65** decreti-legge finora emanati nel corso della XVI legislatura:

- **2** sono stati convertiti senza modificazioni;
- **52** sono stati convertiti con modificazioni;
- **8** sono decaduti⁵;
- **2** sono stati respinti;
- **1** è attualmente in corso di conversione.

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

- la maggior parte dei **65** 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 6 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:

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.

- l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;
- 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:

- **2** decreti-legge in materia di missioni internazionali⁷;
- **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

- **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.
- 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;

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 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».

- i contenuti del decreto-legge 23 giugno 2010, n. 94, recante disposizioni urgenti in materia di accise sui tabacchi, sono stati assorbiti dalla legge di conversione del decreto-legge n. 78/2010.

I contenuti del decreto-legge 23 novembre 2009, n. 168, decaduto per decorrenza dei termini, sono confluiti nell'articolo 2 della legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), che ne ha contestualmente fatto salvi gli effetti (comma 251).

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI

	Numero complessivo	Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali	Decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie
Decreti Legislativi	90	24	66
<i>di cui</i>			
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	41	7	34
Media mensile	3,15	0,84	2,31

LA DELEGIFICAZIONE

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **15**, dei quali 8 sono leggi di conversione di decreti-legge e 2 sono decreti legislativi.

Fino ad oggi, nel corso della legislatura, sono stati emanati **39** regolamenti di delegificazione.

FOCUS
Le manovre finanziarie

1. L'ambito di indagine

Il periodo coincidente con i primi 28 mesi e mezzo della XVI legislatura è contrassegnato da una generalizzata situazione di crisi economico-finanziaria internazionale, in conseguenza della quale lo Stato italiano ha adottato un complesso di provvedimenti. In particolare, alle leggi finanziarie si sono affiancati i seguenti decreti-legge, volti ad anticipare gli effetti della manovra finanziaria per l'anno successivo, anche in una prospettiva pluriennale:

- 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria;
- 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini;
- 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

In tutto, alla data del 15 settembre 2010, si tratta di 5 provvedimenti: le due leggi finanziarie per il 2009 ed il 2010 e le tre leggi di conversione dei decreti sopra citati. Ad essi – come già accennato nella premessa – si sono affiancati altri provvedimenti volti a fronteggiare la crisi economico-finanziaria determinatasi a livello mondiale, che non costituiscono oggetto del presente *focus*, volto ad offrire una panoramica dei provvedimenti di manovra finanziaria, con particolare attenzione al procedimento di approvazione ed al loro impatto sull'ordinamento.

2. Il procedimento di approvazione

I 5 provvedimenti qui esaminati si arricchiscono notevolmente durante l'*iter* parlamentare, come risulta dalla tabella che segue.

Confronto tra testi originari e testi modificati in Parlamento							
Provvedimento	Numero articoli originari	Numero commi originari	Numero originario parole	Numero finale articoli	Numero finale commi	Numero finale parole	Δ % parole
Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	85	490	40.957	96	702	64.822	58,3%
Legge 22 dicembre 2008, n. 203	3	45	3.889	4	72	7.248	86,4%
Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	26	225	22.002	46	317	35.239	60,2%
Legge 23 dicembre 2009, n. 191	3	30	2.238	2	236	31.155	1.292,1%
Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	56	361	40.816	63	481	58.549	43,4%

Dalla tabella emerge chiaramente che mentre le 2 leggi finanziarie hanno all'atto della presentazione alle Camere una struttura non particolarmente complessa, i 3 decreti-legge, già nel testo approvato dal Consiglio dei ministri, appaiono ricchi di contenuti e molto articolati.

Tutti i provvedimenti "crescono" notevolmente durante l'*iter* parlamentare, assorbendo nuovi contenuti.

La diversità di struttura iniziale e finale non si riverbera tanto sul numero delle letture, quanto piuttosto sulla posizione della questione di fiducia:

- le 2 leggi finanziarie passano entrambe per tre letture parlamentari; il Governo pone la fiducia soltanto sull'articolo 2 della legge n. 191/2009, che durante l'esame alla Camera si dilata notevolmente;
- dei 3 provvedimenti di urgenza, soltanto il decreto-legge n. 112/2008 passa per tre letture parlamentari;
- in tutte le letture dei 3 decreti-leggi viene posta la questione di fiducia.

In tutti i 5 casi, sono state coinvolte nell'esame parlamentare tutte le Commissioni parlamentari permanenti, la Commissione parlamentare per le questioni regionali (QR) e – per le 3 leggi di conversione – il Comitato per la legislazione della Camera (CI).

Provvedimento	Numero Commissioni complessivamente coinvolte	Numero letture	Sequenza letture	Numero questioni di fiducia
Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112	28 + QR + CI	3	C – S – C	3
Legge 22 dicembre 2008, n. 203	28 + QR	3	C – S - C	0
Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78	28 + QR + CI	2	C - S	2
Legge 23 dicembre 2009, n. 191	28 + QR	3	S – C - S	1
Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78	28 + QR + CI	2	S - C	2

3. L'impatto sull'ordinamento

Come già accennato, il presente *focus* compie una analisi volta a verificare l'impatto sull'ordinamento dei cinque provvedimenti in oggetto, con specifico riguardo ai seguenti aspetti:

- atti oggetto di abrogazione;
- atti oggetto di novellazione;
- proroghe di termini;
- disposizioni di interpretazione autentica;
- disposizioni in deroga;
- previsione di nuovi adempimenti normativi, con specifico riguardo alle norme recanti autorizzazioni all'adozione di regolamenti di delegificazione;
- istituzione di nuovi fondi;
- disposizioni recanti un obbligo per il Governo di riferire al Parlamento;

Si tratta soltanto di alcuni aspetti, oggetto di peculiare interesse da parte del Comitato per la legislazione, che pongono in luce con particolare efficacia la complessità della manovra finanziaria e le sue numerose ricadute sull'ordinamento, con riguardo sia all'intervento su disposizioni vigenti (abrogazioni, novellazioni, disposizioni di interpretazione autentica e in deroga), sia alla previsione dell'adozione di nuovi atti a contenuto normativo.

Infine, si darà conto delle numerose modifiche apportate al decreto-legge n. 112/2008 da parte dei provvedimenti successivi (per lo più decreti-legge), per evidenziare il carattere multisetoriale del primo provvedimento della legislatura finalizzato a tracciare una manovra finanziaria di lungo periodo.

La tabella che segue presenta in forma sintetica le ricorrenze nei 5 provvedimenti degli aspetti sopra segnalati, cui sono dedicati brevi paragrafi di commento.

Impatto sull'ordinamento	D.L. n. 112/2008	L. Fin. 2009	D.L. n. 78/2009	L. Fin. 2010	D.L. n. 78/2010
Atti oggetto di abrogazione	3.418	2	12	5	23
Atti oggetto di novellazione	55	7	40	24	34
Proroghe di termini	4	4	41	6	18
Disposizioni di interpretazione autentica	1	0	4	4	7
Disposizioni in deroga	15	2	6	2	16
Nuovi adempimenti normativi	35	5	15	22	29
Autorizzazioni alla delegificazione	7	0	2	0	2
Fondi di nuova istituzione	21	0	4	3	7
Obblighi per il Governo di riferire al Parlamento	4	1	2	0	2

3.1. Gli atti oggetto di abrogazione

Il decreto-legge n. 112/2008 costituisce una novità a livello statale: è il primo provvedimento di abrogazione generale di norme, cui ha fatto seguito il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, il quale ha provveduto all'abrogazione, nel testo risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione, di 28.407 atti normativi emanati nel periodo intercorrente tra l'unità d'Italia ed il 31 dicembre 1947.

Tornando al decreto n. 112, dei **3.418** atti oggetto di abrogazione, **3.370** (indicati in apposito allegato) vengono interamente abrogati ai sensi dell'articolo 24 del provvedimento.

Le abrogazioni operate dal decreto-legge n. 112/2008 - come chiarito nella relazione illustrativa al relativo disegno di legge di conversione – si sono basate sulla ricognizione a tappeto delle norme vigenti, effettuata ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nell'ambito dell'attuazione della delega ivi prevista (cosiddetto meccanismo "taglia-leggi", nome poi mutuato dai due decreti-legge n. 112 e n. 200 del 2008).

Gli altri provvedimenti relativi alle manovre finanziarie si limitano invece a limitate abrogazioni conseguenti alle novità da essi introdotte nell'ordinamento.

3.2. Gli atti oggetto di novellazione

Gli atti oggetto di novellazione espressa da parte dei 5 provvedimenti in esame sono diverse decine; in qualche caso, si tratta di atti di recentissima approvazione o di "disposizioni già oggetto di modifica da parte di leggi promulgate ma non ancora entrate in vigore"¹⁰.

Accanto alle modifiche espresse, il Comitato per la legislazione ha segnalato, in tutti i pareri espressi sui decreti-legge di manovra, la presenza di modifiche non testuali, che talora incidono su discipline già ampiamente stratificate.

3.3. Proroghe di termini

Il decreto-legge n. 78/2009 ha come finalità, indicata già nel titolo, non solo l'assunzione di provvedimenti volti a fronteggiare la crisi ma anche quella di prorogare una serie di termini in scadenza. Così, tra i

¹⁰ Così il Comitato per la legislazione nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (C. 2561), che, all'articolo 19, commi 2 e 13, "incide su testi già modificati dall'articolo 71 della legge n. 69 del 2009, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 19 giugno 2009 e dunque entrata in vigore successivamente al decreto in esame" (parere espresso nella seduta del 14 luglio 2009).

provvedimenti di manovra è quello che reca di gran lunga – per queste caratteristiche strutturali – il maggior numero di proroghe.

3.4. Le disposizioni di interpretazione autentica

Il maggior numero di tali disposizioni sono presenti nel decreto-legge n. 78/2010, riguardo al quale il Comitato per la legislazione, nel parere espresso nella seduta del 21 luglio 2010, ha evidenziato, nelle premesse, che per tali disposizioni “andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”.

3.5. Le disposizioni in deroga

Il maggior numero di disposizioni in deroga sono presenti nei decreti-legge n. 112/2008 e n. 78/2010; in particolare, quest’ultimo si caratterizza “come ampiamente derogatorio del diritto vigente”¹¹. Anche il decreto-legge n. 78/2009 contiene “numeroso disposizioni a carattere sperimentale o di natura derogatoria”¹².

3.6. Le previsioni di nuovi adempimenti

Dalla tabella emerge chiaramente come dai provvedimenti all’esame originario numerosi adempimenti normativi, che dovrebbero essere stati censiti, auspicabilmente, con un minimo margine di errore.

Ai fini del presente lavoro, sono stati considerati esclusivamente gli adempimenti normativi che si concretizzano in atti del Governo e dei singoli Ministeri, con esclusione degli adempimenti che chiamano in causa altri soggetti (Regioni, Autorità, Agenzie, Enti locali etc.)¹³.

¹¹ Così il parere del Comitato per la legislazione.

¹² Così il parere del Comitato per la legislazione.

¹³ Non sono stati inoltre considerati gli adempimenti la cui previsione è contenuta in novelle a testi normativi vigenti.

Si è dedicata particolare attenzione ai decreti ministeriali, al fine di rilevare il quadro delle competenze a livello governativo: spicca il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze; appare significativo anche quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹⁴. La legge finanziaria per il 2010 demanda numerosi adempimenti (anche a carattere non normativo e quindi non censiti nel presente *focus*) al Ministero della difesa, nell'ambito di un ampio programma di gestione e dismissione del patrimonio immobiliare.

Adempimenti normativi: decreti ministeriali					
Ministri competenti	D.L. 112 2008	L. FIN. 2009	D.L. 78 2009	L. FIN. 2010	D.L. 78 2010
Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare	1	0	0	0	0
Difesa	0	0	0	6	1
Economia e Finanze	7	1	5	7	14
Gioventù	1	0	0	0	0
Infrastrutture e Trasporti	0	0	2	0	0
Interno	1	0	0	1	1
Istruzione, Università e Ricerca	1	1	0	0	1
Lavoro(, Salute) e Politiche Sociali	3	0	5	3	2
Salute	--	--	--	1	0
Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	1	0	0	1	0
Pubblica amministrazione e Innovazione	1	1	0	0	0
Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale	0	0	0	0	1
Sviluppo economico	4	0	1	0	3
Interdipartimentale (E/F e Lavoro)	1	0	0	0	0
Interministeriale (PA e Semplif.)	1	0	0	0	0
TOTALE	22	3	4	19	23

¹⁴ Il Ministero, fino all'entrata in vigore della legge 13 novembre 2009, n. 172, che ha nuovamente istituito il Ministero della salute, esercitava le proprie competenze anche in tale ambito.

3.7. Le autorizzazioni alla delegificazione

Complessivamente, le disposizioni che recano autorizzazioni al Governo all'adozione di regolamenti di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988¹⁵ sono **11: 7** nel decreto-legge n. 112/2008 e **2** per ciascuno dei decreti-legge n. 78/2009 e n. 78/2010.

Nel prospetto che segue si dà schematicamente conto delle autorizzazioni alla delegificazione, con riguardo alle procedure ed al rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che prescrive che l'esercizio della potestà regolamentare del Governo venga autorizzato previa determinazione delle norme generali regolatrici della materia ed abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Dalla tabella emergono due elementi:

- la prescrizione relativa alle determinazioni delle norme generali regolatrici della materia è attuata in maniera di volta in volta in volta diversa e viene talora ricondotta alla definizione degli obiettivi perseguiti con il regolamento autorizzato;
- la prescrizione relativa alla abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, ha trovato attuazione in due soli casi, peraltro demandando la loro individuazione al regolamento.

Si rammenta che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 69/2009, il parere delle Commissioni parlamentari è previsto a regime in forza della nuova formulazione dell'articolo 17, comma 2,

¹⁵ L'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, nel testo modificato dall'articolo 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recita: "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

della legge n. 400/1988, come modificato dall'articolo 5 della citata legge n. 69. Pertanto, le autorizzazioni alla delegificazione successive alla data di entrata in vigore della legge n. 69/2009 scontano comunque l'obbligatorietà del parere parlamentare.

Disposizione	Oggetto	Norme generali ¹⁶	Abrogazione	Soggetti coinvolti nel procedimento	Termine
Decreto-legge n. 112/2008					
Art. 23-bis, c. 10	Servizi pubblici locali	Nelle finalità indicate sono riscontrabili alcuni indirizzi al Governo	Si rimanda al regolamento la individuazione delle norme da abrogare	Parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari	180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione
Art. 25, c. 5	Riduzione degli oneri amministrativi per le imprese	No ¹⁷	No	No	30/09/2012
Art. 30, c. 3	Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione	No (si indicano le finalità)	No	Parere della Conferenza Stato-Regioni	60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge
Art. 38, c. 3	Sportello unico per le attività produttive	Sì (definiti principi e criteri)	No	Parere della Conferenza unificata	Non indicato
Art. 38, c. 4	Agenzie per le imprese	No (si indica qualche criterio)	No	Parere della Conferenza unificata	Non indicato

¹⁶ Nella colonna relativa alla presenza di norme generali regolatrici della materia si dà conto di come la relativa prescrizione dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 venga di volta in volta attuata.

¹⁷ La disposizione – con formula in verità non chiarissima – stabilisce che gli interventi demandati ai regolamenti ivi previsti “confluiscono nel processo di riassetto di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59”. Tali articoli indicano alcuni principi generali applicabili appunto al processo di riassetto normativo.

Disposizione	Oggetto	Norme generali ¹⁶	Abrogazione	Soggetti coinvolti nel procedimento	Termine
Art. 44, c. 1	Disciplina di erogazione dei contributi all'editoria	Sì (definiti principi e criteri direttivi)	No	No	60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge
Art. 64, c. 4	Organizzazione scolastica	Sì (definiti criteri)	No	Parere della Conferenza unificata	12 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge
Decreto-legge n. 78/2009					
Art. 14-bis	Finanziamento del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti	No	Il regolamento è finalizzato alla mera abrogazione delle norme superate dal nuovo sistema di finanziamento previsto dalla norma	Commissioni parlamentari (implicito)	90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione
Art. 22-ter	requisiti di età anagrafica per l'accesso al sistema pensionistico	No	No	Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario (esplicito)	31/12/2014
Decreto-legge n. 78/2010					
Art. 29, comma 1, lettera h)	procedure di riscossione coattiva delle somme dovute a seguito dell'attività di liquidazione, controllo e accertamento	No	No	Commissioni parlamentari (implicito)	No

Disposizione	Oggetto	Norme generali ¹⁶	Abrogazione	Soggetti coinvolti nel procedimento	Termine
Art. 49, comma 4-quater	sviluppo del sistema produttivo e competitività delle imprese	Sì (principi e criteri direttivi)	Si rimanda al regolamento la individuazione delle norme da abrogare	Commissioni parlamentari (implicito)	12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione

3.8. Istituzione di fondi

Spicca in questo ambito il decreto-legge n. 112/2008, il quale prevede l'istituzione di **21** nuovi fondi, dei quali:

3 hanno durata pluriennale;

18 hanno natura permanente o non è precisata la durata.

Il decreto-legge n. 78/2010 prevede l'istituzione di **7** nuovi fondi, dei quali:

3 hanno durata pluriennale;

4 hanno natura permanente o non è precisata la durata.

I fondi hanno ovviamente diversa natura e corrispondono a numerose finalità.

3.9. Obblighi di comunicazione al Parlamento

Complessivamente, sono **10** le disposizioni che stabiliscono che il Governo, singoli Ministri ed altri soggetti riferiscano al Parlamento su vari temi, prevedendo espressamente quasi sempre la presentazione di apposite relazioni. Nella legge finanziaria 2009 **1** disposizione prevede una relazione annuale al Parlamento ed alla Conferenza Stato-Regioni. Nel prospetto che segue si dà conto di tali previsioni.

Disposizione	Soggetto referente	Oggetto	Termine o cadenza	Previsione espressa di relazione
Decreto-legge n. 112/2008				
Art. 16, c. 11	Corte dei Conti	Fondazioni universitarie	annuale	No
Art. 21, c. 4	Ministro del Lavoro, Salute, Politiche sociali	Contratti di lavoro a tempo determinato	26/09/2010	No
Art. 60, c. 7	Ministro dell'Economia e delle finanze	Metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in ciascun settore di spesa	31/01/2009	Sì
Art. 81, c. 18	Autorità per l'Energia elettrica e il gas	Applicazione di un'addizionale all'imposta sul reddito di alcune società ¹⁸	31/12/2008	Sì
Art. 81, c. 38-bis	Governo	Attuazione Carta acquisti	annuale – entro il 31/12 di ogni anno	Sì
Legge n. 203/2008				
Art. 2, c. 43	CIPE	Indicazione delle risorse disponibili e di quelle utilizzate per le delibere CIPE o per variazioni al Fondo per le aree sottoutilizzate	Annuale (anche alla Conferenza Stato-Regioni)	Sì

¹⁸ Società che abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro e che operano nei settori di seguito indicati:
a) ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi;
b) raffinazione petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale;
c) produzione o commercializzazione di energia elettrica.

Decreto-legge n. 78/ 2009				
Art. 4- <i>quinquies</i> , c. 7	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Affitto di beni agricoli di proprietà dello Stato e degli enti pubblici	annuale	Sì
Art. 17, c. 26	Dipartimento della funzione pubblica	abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni	annuale	Sì
Decreto-legge n. 78/ 2010				
Art. 10- <i>bis</i> , c. 4	Ministero dello sviluppo economico	Accertamento dell'attuazione da parte delle società assicuratrici della riduzione dei premi RC auto in ragione dei risultati conseguiti con l'applicazione delle disposizioni in materia di micro-invalidità conseguenti ad incidenti stradali	annuale	Sì
Art. 52, c. 1- <i>quinquies</i>	Ministero dell'economia e delle finanze	attività svolta dalle Fondazioni bancarie nell'anno precedente	30 giugno di ciascun anno	Sì

4. Le modificazioni apportate al decreto-legge n. 112/2008 dai successivi provvedimenti

Come emerge dal presente *focus*, il primo dei provvedimenti della legislatura dedicati a delineare la manovra finanziaria in prospettiva pluriennale, cioè il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, spicca tra gli altri per dimensioni e complessità. Quest'ultima è confermata da un dato sicuramente significativo: le modifiche (sia testuali sia non testuali) di cui è stato oggetto nel corso della legislatura. Il decreto n. 112 è stato modificato dai seguenti decreti-legge:

- **16 settembre 2008, n. 143**, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario (abroga un comma ed interviene in modo non testuale sul Fondo unico giustizia);
- **7 ottobre 2008, n. 154**, recante disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali (novella un articolo; copre gli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19; interviene in maniera non testuale sugli articoli 77-*bis* e 78);
- **20 ottobre 2008, n. 158**, recante misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali (l'articolo 1-ter, comma 1 modifica l'articolo 11, comma 12, sul quale è poi intervenuto, in rapida successione, l'articolo 18, comma 4-*bis*, lettera b) del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 e poi l'articolo 7-*quater*, comma 12, lettera b), del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5);
- **23 ottobre 2008, n. 162**, recante interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997 (abroga un comma e ne novella un altro ed espunge un atto dall'elenco delle abrogazioni);

- **10 novembre 2008, n. 180**, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca (modifica espressamente 2 articoli);
- **29 novembre 2008, n. 185**, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, modifica espressamente un articolo, abrogandone due commi;
- **22 dicembre 2008, n. 200**, recante misure urgenti in materia di semplificazione normativa (espunge 60 atti dall'elenco delle abrogazioni e 15 nella legge di conversione);
- **30 dicembre 2008, n. 207**, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti;
- **6 febbraio 2009, n. 5**, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (l'articolo 3 modifica l'articolo 6-*bis*);
- **23 febbraio 2009, n. 11**, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori;
- **1° luglio 2009, n. 78**, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali;
- **25 settembre 2009, n. 135**, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee;
- **29 dicembre 2009, n. 193**, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario;
- **30 dicembre 2009, n. 194**, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative;
- **25 gennaio 2010, n. 2**, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni;
- **25 marzo 2010, n. 40**, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento

di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori;

- **31 maggio 2010, n. 78**, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

Inoltre:

- il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge **30 giugno 2008, n. 113**, e il comma 3 dell'articolo 4–*bis* del decreto-legge **3 giugno 2008, n. 97** (nel testo integrato dalla relativa legge di conversione), dispongono in deroga a quanto previsto dall'articolo 66, comma 3;
- l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge **1° settembre 2008, n. 137**, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, integra in modo non testuale le norme generali regolatrici della materia dettate dall'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in relazione al regolamento di delegificazione ivi previsto per la revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico;
- l'articolo 4, comma 1-*bis* del decreto-legge **9 ottobre 2008, n. 155**, 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, ha aggiunto, nell'ambito dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), i commi 345-*decies* e 345-*duodecies*, i quali intervengono in maniera non testuale sull'articolo 81 del decreto n. 112;
- l'articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto-legge **3 novembre 2008, n. 171**, recante misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare proroga – con esclusivo riguardo all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e della trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI) – al 31 marzo 2010 un termine in scadenza al 31 marzo 2009 relativo alla soppressione degli enti

- pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità (articolo 26, comma 1, del decreto-legge n. 112/2008);
- l'articolo 1, comma 3 del decreto-legge **30 dicembre 2008, n. 208**, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, dispone che, "fino alla data di cui al comma 2, le Autorità di bacino di rilievo nazionale restano escluse dall'applicazione dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, fermi restando gli obiettivi fissati ai sensi del medesimo articolo 74 da considerare ai fini dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2". L'articolo 41, comma 10 del medesimo decreto-legge ha differito in maniera non testuale il termine previsto dall'articolo 74, comma 1 del decreto n. 112;
 - il decreto-legge **28 aprile 2009, n. 39**, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi di protezione civile si incrocia con il decreto-legge n. 112, sia con disposizioni in deroga (articolo 4, comma 8) sia con altre intersezioni (articolo 3, comma 4 e articolo 4, comma 5);
 - l'articolo 1, comma 11 del decreto-legge **4 novembre 2009, n. 152**, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, dispone in deroga all'articolo 61, commi 2 e 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
 - l'articolo 4 del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante ha novellato l'articolo 51;
 - l'articolo 3, comma 5 del **decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1**, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa dispone in deroga all'articolo 61, commi 2 e 3, del

decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

- il **decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195**, recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile, reca ulteriori deroghe.

Infine:

La **legge finanziaria 2009** (legge n. 203/2008) richiama in più punti il decreto-legge n. 112, sia a fini di copertura, sia per integrarne in maniera non testuale le disposizioni, sia intervenendo direttamente. In particolare, l'articolo 2, comma 25, lettera g) della legge ha modificato in modo non testuale l'articolo 19.

Alcune leggi collegate alla manovra di finanza pubblica recano ulteriori modifiche al decreto n. 112. In particolare:

- l'articolo 6, comma 3 della **legge n. 15/2009** (produttività del lavoro pubblico) modifica l'articolo 72, comma 11;
- la **legge n. 69/2009** (competitività) interviene in modo testuale e non testuale;
- la **legge n. 99/2009** (energia e internazionalizzazione delle imprese) lo novella in più punti.

Interagiscono con il decreto n. 112 anche alcuni decreti legislativi, tra i quali due codici di recente emanazione:

- l'articolo 66, comma 1, lettera e) del **decreto legislativo n. 150/2009** ha abrogato un comma dell'articolo 67. Ulteriori norme abrogate da altri articoli;
- l'articolo 2268, comma 1, n. 1071) del **codice dell'ordinamento militare** di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 ha abrogato l'articolo 14-*bis* ed altre norme. L'articolo 2159 del codice modifica altre norme;

- l'articolo 4 del **codice del processo amministrativo** di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ha abrogato una lettera nell'ambito dell'articolo 54.