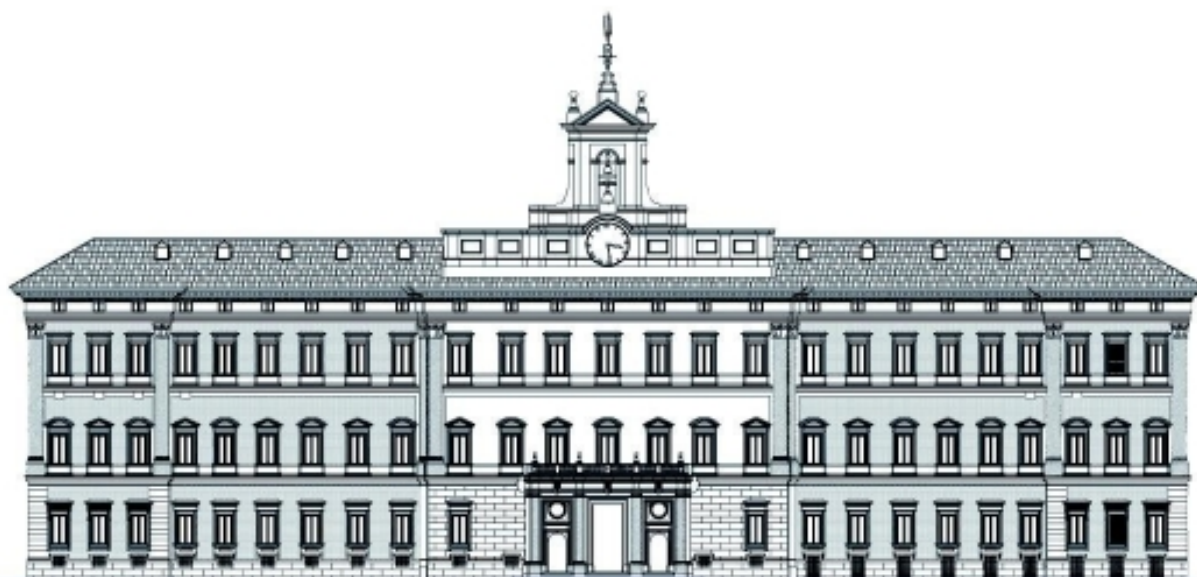




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare
nella XVI legislatura

Politiche della legislazione

n° 1/25



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-25.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Per aggiornamenti sulla documentazione parlamentare è possibile seguire l'account twitter [@camera](#)

Servizio responsabile:

Servizio Studi
0667603410 / 0667603403 - st_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato
0667602174 / 066760-9455 - bs_segreteria@camera.it

Servizio Biblioteca
0667602278 - bib_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica
0667062451 - studi1@senato.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata 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. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Indice

Politiche della legislazione	1
L'uso degli strumenti normativi	5
<i>L'uso degli strumenti normativi: le sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato</i>	7
La qualità della legislazione	11
<i>Analisi di impatto della regolazione (AIR) e analisi tecnico-normativa (ATN)</i>	14
La riflessione parlamentare	17
<i>I rapporti sulla legislazione: le note di sintesi</i>	20
<i>Le attività del Comitato per la legislazione</i>	23
La semplificazione normativa	30

Politiche della legislazione

Le politiche della legislazione nella XVI legislatura

Le politiche della legislazione nella XVI legislatura presentano numerosi elementi di novità rispetto al passato, che possono essere così indicati:

1. la nomina, per la prima volta, di un Ministro per la semplificazione normativa;
2. l'adozione di diversi provvedimenti volti alla semplificazione del quadro normativo vigente, nell'ambito e comunque in stretto collegamento con l'attuazione della delega cosiddetta "taglia-leggi" ([articolo 14 della legge 246/2005](#)), volta alla riduzione dello *stock* normativo e ad un complessivo riordino della legislazione;
3. l'adozione di diverse misure volte a migliorare la qualità della legislazione;
4. la nascita della prima banca dati pubblica della legislazione vigente, [Normattiva](#) ;
5. un uso degli strumenti legislativi basato soprattutto sulle procedure più stringenti anche sul piano temporale (decretazione d'urgenza; legislazione delegata; leggi di bilancio), che si è accompagnato ad una significativa instabilità normativa e ad una particolare configurazione dei testi, volta a privilegiare, soprattutto nell'ultima fase della legislatura, l'indicazione di finalità e di contesto delle nuove norme e la previsione di numerosi adempimenti, spesso atipici rispetto al sistema delle fonti;
6. un lavoro di analisi e di ricerca sul ruolo del Parlamento e sul sistema delle fonti che ha prodotto diverse iniziative e rapporti sugli strumenti della normazione.

Il Ministro per la semplificazione normativa

All'inizio della legislatura, il [decreto-legge 85/2008](#) di riordino delle strutture di Governo (convertito dalla [legge 121/2008](#)) ha previsto l'incarico di Ministro per la semplificazione normativa, al quale il Presidente del Consiglio ha delegato (con il [DPCM in data 13 giugno 2008](#)), tra le altre:

- funzioni di coordinamento in ambito governativo, anche al fine di raccordare le iniziative di semplificazione normativa e quelle di [semplificazione amministrativa](#) ;
- lo svolgimento di compiti di raccordo interistituzionale con Parlamento, regioni e altri soggetti regolatori;
- attività in sede europea e internazionale in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della normativa.

Con la formazione del Governo Monti, le funzioni relative alla semplificazione normativa ed alla Pubblica Amministrazione sono state unificate in un unico incarico ministeriale, conferendo così ad un unico Ministro i compiti di coordinamento in materia sia di semplificazione normativa sia di [semplificazione amministrativa](#) .

La riduzione dello *stock* normativo

Nella legislatura appena conclusa è stata realizzata una inedita e poderosa operazione di riduzione dello *stock* normativo, che ha preso le mosse dall'attuazione della delega prevista dall'[articolo 14 della legge 246/2005](#), con la quale lo Stato si è posto per la prima volta l'obiettivo di ridurre drasticamente lo *stock* normativo. Tale obiettivo è stato perseguito facendo ordine nella massa dei provvedimenti emanati dall'unità d'Italia fino al 31 dicembre 1969, attraverso la ricognizione di tutte le disposizioni di cui si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore. Tutte le altre disposizioni sono considerate abrogate, a meno che non interessino alcuni settori esclusi dalla cosiddetta "ghigliottina" (cioè l'abrogazione generalizzata). Nel rispetto di tale principio, il [decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179](#), ha fatto salvi circa **3.300** atti normativi di rango primario anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore.

Esso è stato preceduto da altri due interventi legislativi che, agendo in maniera speculare rispetto al meccanismo taglia-leggi ed utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a quel fine, abrogano espressamente poco più di **30.000 atti normativi**, anche successivi al 1970. Si tratta dell' **articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008**, convertito, con modificazioni, dalla **legge n. 133/2008** e del **decreto-legge n. 200/2008**, convertito, con modificazioni, dalla **legge n. 9/2009**.

Tale procedura di abrogazione generalizzata è stata ricondotta nell'alveo della delega "taglia-leggi" attraverso le modifiche ad essa apportate dalla **legge 69/2009** ed ha condotto alla adozione del **decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212**, che abroga all'incirca **37.000 atti normativi**.

Infine, l'**articolo 62 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5**, convertito, con modificazioni, dalla **legge 4 aprile 2012, n. 35**, ha disposto che, dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione, "sono o restano abrogate" le disposizioni riportate nella tabella A, allegata al decreto, che contiene un elenco di **298 atti** di varia natura.

Complessivamente, sono stati interamente abrogati quasi **70.000 provvedimenti**, 1.200 circa dei quali dal codice dell'ordinamento militare.

Il riordino normativo

Sempre nell'ambito dell'operazione taglia-leggi si è innestata l'opera di riordino della normativa vigente, attraverso la redazione di testi di riassetto. Nel corso della XVI legislatura sono stati emanati i seguenti decreti legislativi di riordino normativo:

1. **D.Lgs. 81/2008** (sicurezza e salute sui luoghi di lavoro);
2. **D.Lgs. 66/2010** (codice dell'ordinamento militare), cui si è affiancato il **D.P.R. 90/2010**, che raccoglie in un testo unico le disposizioni in materia di rango regolamentare;
3. **D.Lgs. 104/2010** (codice del processo amministrativo);
4. **D.Lgs. 71/2011** (riordino delle norme sugli uffici consolari);
5. **D.Lgs. 79/2011** (codice del turismo);
6. **D.Lgs. 159/2011** (codice delle leggi antimafia);
7. **D.Lgs. 167/2011** (testo unico dell'apprendistato);
8. **D.Lgs. 235/2012** (testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità).

Infine, l'**articolo 5, comma 2, della legge 69/2009**, ha introdotto, nell'ambito della **legge n. 400/1988**, l'articolo 17-bis, il quale autorizza in via permanente il Governo a raccogliere in testi unici compilativi le disposizioni di legge che regolano materie e settori omogenei.

La qualità della legislazione

La XVI legislatura si caratterizza anche per le misure finalizzate ad una migliore qualità della legislazione. In particolare, sono stati approvati:

- l'**articolo 3 della citata legge 69/2009**, che contiene disposizioni finalizzate ad una migliore stesura dei testi normativi, obbligando il Governo ad indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate e ad indicare le norme oggetto di rinvio da parte di leggi, regolamenti o circolari;
- tre provvedimenti volti a dare attuazione alle disposizioni dell'**articolo 14 della citata legge 246/2005** in materia di analisi tecnico-normativa (ATN), analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR): **direttiva 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei ministri ; DPCM 170/2008 ; DPCM**

212/2009 . Si segnala anche la [direttiva 26 febbraio 2009](#) , sull'istruttoria degli atti normativi del Governo.

La banca dati pubblica gratuita della legislazione vigente

La nomina di un Ministro incaricato di seguire i temi della semplificazione normativa ed i progressi compiuti in questo campo hanno contribuito ad accelerare i tempi per la costituzione della banca dati pubblica gratuita della legislazione vigente (**Normattiva**), messa in esercizio - in modo sperimentale - nel marzo 2010 ed in costante evoluzione. La banca dati offre attualmente in multivigenza (cioè con la possibilità di vedere il testo vigente ad una qualsiasi data) i testi normativi approvati in età repubblicana.

L'uso degli strumenti normativi

Nel corso della legislatura sono state approvate 391 leggi, delle quali:

4 leggi costituzionali;

106 leggi di conversione;

20 leggi di bilancio;

5 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica;

3 leggi comunitarie;

144 leggi di ratifica;

109 leggi rientranti nella categoria residuale delle "altre leggi".

Alle leggi approvate si aggiungono 230 decreti legislativi ed 81 regolamenti di delegificazione, a conferma di una chiara opzione a favore delle procedure più stringenti anche sul piano temporale:

- decretazione d'urgenza (come specificato nel *focus* , i decreti-legge hanno assunto, anche in concomitanza con la crisi economico-finanziaria, un ruolo a tutto campo, venendo utilizzati anche per tracciare riforme ordinamentali di medio periodo);
- legislazione delegata (con l'approvazione di 23 leggi delega, recanti 391 disposizioni di delega al Governo, in attuazione delle quali sono stati emanati 177 decreti legislativi, cui vano sommati 50 decreti legislativi adottati in attuazione di deleghe approvate in precedenti legislature);
- leggi di bilancio (le leggi di bilancio vengono approvate con perfetta regolarità temporale).

Dal punto di vista della qualità della legislazione e della certezza del diritto, si registra una significativa instabilità normativa ed una particolare configurazione dei testi, volta a privilegiare, soprattutto nell'ultima fase della legislatura, l'indicazione di finalità e di contesto delle nuove norme e la previsione di numerosi adempimenti, spesso atipici rispetto al sistema delle fonti.

La riflessione parlamentare

Nel corso della legislatura sono state promosse, in particolare dal Comitato per la legislazione e dai suoi componenti, numerose iniziative di riflessione sul ruolo del Parlamento e della legge parlamentare, di cui si dà conto nel focus.

Ai tradizionali strumenti di analisi delle politiche legislative (il Rapporto annuale sulla legislazione e la pubblicazione trimestrale degli “Appunti del Comitato”) si sono affiancati ulteriori rapporti, promossi dai componenti del Comitato per la legislazione, che hanno riguardato, in particolare, il sistema delle fonti: **decretazione d’urgenza** ; **ordinanze di protezione civile** ; **legislazione delegata** ; **attuazione del diritto europeo** ; **instabilità normativa** .

Molto intensa è stata anche l’attività seminariale, che ha portato, tra l’altro, alla pubblicazione dei volumi “**Fuga dalla legge?** ” e “**La buona scrittura delle leggi** ”.

L'uso degli strumenti normativi

Nel corso della XVI legislatura sono state approvate 391 leggi. Particolarmente significativo è stato il ricorso alle procedure legislative più stringenti sul piano temporale. In questa prospettiva, i decreti-legge hanno svolto un ruolo a tutto campo, venendo utilizzati anche per tracciare riforme ordinamentali di medio periodo

Le leggi approvate nella XVI legislatura

Nel corso della legislatura sono state approvate 391 leggi, delle quali:

- 4 leggi costituzionali;
- 106 leggi di conversione;
- 20 leggi di bilancio;
- 5 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica;
- 3 leggi comunitarie;
- 144 leggi di ratifica;
- 109 leggi rientranti nella categoria residuale delle “altre leggi”.

Le procedure legislative

Alle leggi approvate si aggiungono 230 decreti legislativi ed 81 regolamenti di delegificazione, a conferma di una chiara opzione a favore delle procedure più stringenti anche sul piano temporale:

decretazione d'urgenza: i decreti-legge hanno assunto, anche in concomitanza con la crisi economico-finanziaria, un ruolo a tutto campo, venendo utilizzati anche per tracciare riforme ordinamentali di medio periodo;

legislazione delegata: nel corso della legislatura sono state approvate 23 leggi delega, recanti 391 disposizioni di delega al Governo, in attuazione delle quali sono stati emanati 180 decreti legislativi, cui vanno sommati 50 decreti legislativi adottati in attuazione di deleghe approvate in precedenti legislature;

leggi di bilancio: sono state approvate 20 leggi di bilancio, 4 per ciascun anno della legislatura (leggi di assestamento, di rendiconto, di bilancio, finanziaria/di stabilità).

Le caratteristiche della legislazione

Dal punto di vista della qualità della legislazione e della certezza del diritto, si registra una significativa instabilità normativa e ad una particolare configurazione dei testi, volta a privilegiare, soprattutto nell'ultima fase della legislatura - iniziata, forse, con il **decreto-legge n. 70 del 2011** (sul semestre europeo) - l'indicazione di finalità e di contesto delle nuove norme e la previsione di numerosi adempimenti, spesso atipici rispetto al sistema delle fonti.

Soprattutto in quest'ultima fase alcune caratteristiche già presenti nella pregressa legislazione sembrano acuirsi e permeare la massima parte dei provvedimenti approvati. In particolare, si registra:

una concentrazione in un numero ridotto di provvedimenti di una notevole quantità di disposizioni;

una struttura ed una formulazione dei testi che ne rendono sempre più disagiata la lettura, per l'ampiezza e l'articolazione delle singole parti normative (in particolare, articoli e commi) e per la dispersione e talora la dissoluzione dei precetti normativi in espressioni prevalentemente costituite da indicazioni di finalità, di motivazioni e del contesto nel quale le norme sono chiamate ad operare;

il rinvio a una imponente mole di provvedimenti attuativi, che spesso esulano dal sistema delle fonti, prevedendo adempimenti che appaiono atipici o talora indefiniti;

una complicata stratificazione normativa, resa ogni giorno più consistente in forza della sempre più pronunciata volatilità delle norme e la sovrapposizione al tessuto vigente di disposizioni prive delle necessarie clausole di coordinamento;

come caso estremo di volatilità, si segnalano i casi nei quali decreti-legge in corso di conversione vengono modificati o comunque si intrecciano con altri decreti appena convertiti o anche essi all'esame parlamentare.

Approfondimenti

- [L'uso degli strumenti normativi: le sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato](#)

Approfondimento: L'uso degli strumenti normativi: le sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato

Nel 2012 sono state emesse tre sentenze concernenti, sotto diversi profili, l'uso degli strumenti normativi:

- [la sentenza del Consiglio di Stato n. 9](#), sulla cosiddetta “fuga dal regolamento”;
- [la sentenza della Corte costituzionale n. 22](#), sulla omogeneità dei decreti-legge e relative leggi di conversione;
- [la sentenza della Corte costituzionale n. 149](#), che contiene un *obiter dictum* sulla previsione di autorizzazioni alla delegificazione nei decreti-legge.

Le tre sentenze sono state prontamente assunte a riferimento, nei propri pareri, dal Comitato per la legislazione.

La fuga dal regolamento nella sentenza 9/2012 del Consiglio di Stato

Nella sentenza n. 9 del 4 maggio 2012, il Consiglio di Stato, intervenendo in merito alla «crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di “fuga dal regolamento” (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari)», sostiene che «deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti “atipici”, di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga (come in questo caso) in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall'[art. 17 legge n. 400 del 1988](#)».

La sentenza interviene in una fase storica nella quale appare sempre più frequente la previsione di atti atipici e la specificazione circa la “natura non regolamentare” dell'adempimento previsto e viene immediatamente assunta come parametro dal Comitato per la legislazione, che la richiama costantemente in presenza di previsioni di fonti atipiche del diritto, a partire dal parere del 14 giugno 2012 sull'A.C. 5263 (Conversione in legge del [decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74](#), recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012).

L'omogeneità di contenuto dei decreti-legge nella sentenza 22/2012 della Corte costituzionale

La sentenza n. 22 viene depositata il 16 febbraio 2012 ed è potenzialmente epocale, tanto che i suoi contenuti vengono prontamente richiamati nella lettera che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti dei due rami del Parlamento il 23 febbraio 2012 (v. *infra*).

La sentenza dichiara costituzionalmente illegittimo l'[articolo 2, comma 2-quater del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225](#) (proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo nell'ambito dell'[articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225](#) (istituzione del Servizio

nazionale della protezione civile). Tali ultime disposizioni – annota la Corte costituzionale – «regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'**art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992**. Si tratta quindi di una normativa “a regime”, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'**art. 2**, nella cui rubrica si legge: «Proroghe onerose di termini».

Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto “milleproroghe”, in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile».

La Corte si sofferma quindi sui rapporti tra il disposto costituzionale e la **legge 400/1988**, evidenziando che «L'**art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400** (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel **secondo comma dell'art. 77 Cost.**, il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento».

Dopo aver rimarcato che «La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione», la Corte sottolinea quindi che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso **art. 77, secondo comma, Cost.**, che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

Le immediate ripercussioni della sentenza nei lavori parlamentari

La sentenza 22/2012 viene depositata mentre la Camera sta esaminando, in seconda lettura, il disegno di legge C. **4865-B**, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del **decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216**, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative”. Si tratta cioè di

un provvedimento della stessa tipologia di quello su cui si è pronunciata la Corte (proroga di termini), i cui contenuti, già molto ampi nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri, sono stati ulteriormente ampliati durante l'esame parlamentare anche con l'introduzione, nel disegno di legge di conversione, di un differimento di termini di delega.

Il Comitato per la legislazione, nel pronunciarsi su tale disegno di legge nella seduta del 21 febbraio 2012, richiama lungamente la sentenza, a supporto dei propri rilievi, e formula la seguente raccomandazione:

«con riferimento alle disposizioni di carattere ordinamentale indicate in premessa, nonché in relazione ai commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, che intervengono su norme di delega, abbia cura il legislatore di rispettare le indicazioni contenute nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, laddove, tra l'altro, si precisa che: «I cosiddetti decreti «milleproroghe» (...) sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina «a regime» di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'**articolo 71 Cost.**» eventualmente inserendo le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto, ove presentino profili autonomi di necessità e di urgenza, in «atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati».

I rilievi e la raccomandazione del Comitato non hanno un immediato seguito nel caso di specie, dal momento che il decreto, prossimo alla decadenza, viene convertito nel testo risultante dalle modifiche apportate prima dalla Camera e poi dal Senato.

Prima di passare al voto finale sul provvedimento, il Governo accoglie l'ordine del giorno **9/4865-B/53** (primo firmatario on. Di Vizia), che lo impegna «a considerare l'opportunità di conformarsi più strettamente, nell'adozione dei prossimi decreti-legge, ai vincoli relativi all'omogeneità di contenuto dei provvedimenti di urgenza».

Nel promulgare la legge di conversione, il Presidente della Repubblica, il 23 febbraio 2012, scrive ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio richiamando la sentenza n. 22/2012, sottoponendo alla loro attenzione «- in spirito di leale collaborazione istituzionale - la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge, a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale».

Lo stesso giorno, il 23 febbraio 2012, il Senato approva in prima lettura il disegno di legge di conversione del **decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2**, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale. Il provvedimento, originariamente composto di soli 4 articoli, per un totale di 8 commi, viene modificato ed integrato profondamente, con l'introduzione di 8 nuovi articoli e numerosi commi aggiuntivi, in particolare all'articolo 3.

Il Comitato per la legislazione, pronunciandosi sul provvedimento nella seduta del 29 febbraio 2012 (A.C. **4999**), formula una condizione volta alla «soppressione delle disposizioni indicate in premessa - introdotte nel corso dell'esame parlamentare del decreto

legge - che appaiono estranee rispetto all'oggetto e alle finalità del testo originario del decreto», annotando nelle premesse, dopo un ampio richiamo della sentenza della Corte 22/2012, che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario» è «imposta dallo stesso **articolo 77, secondo comma, Cost.**, che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

La condizione viene sostanzialmente recepita dalla Commissione Ambiente, che nel licenziare il testo per l'Aula sopprime la maggior parte delle nuove disposizioni introdotte dal Senato, tenendo conto della sentenza della Corte costituzionale.

Si tratta del primo – ma anche unico – caso nel quale la sentenza condiziona fortemente l'iter parlamentare di conversione, provocando la *navette* tra Camera e Senato.

Le autorizzazioni alla delegificazione nella sentenza 149/2012 della Corte Costituzionale

La Corte costituzionale, in un *obiter dictum* della sentenza 149/2012, relativa alla autorizzazione alla delegificazione contenuta nell'**articolo 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98**, ha lasciato impregiudicata la possibilità di pronunciarsi sulla «correttezza della prassi di autorizzare l'emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge», nonché «ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina “le norme generali regolatrici della materia”, né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione».

Anche questa sentenza, depositata il 7 giugno 2012, viene subito assunta a riferimento dal Comitato per la legislazione, già nel parere, espresso il 5 luglio 2012, sul disegno di legge di conversione del **decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83**, recante misure urgenti per la crescita del Paese (A.C. **5312**).

La qualità della legislazione

La XVI legislatura si è caratterizzata per l'introduzione di alcune misure potenzialmente assai efficaci in materia di miglioramento della qualità della legislazione. Tali misure sono finalizzate al supporto della trasparenza nell'iter di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi, con particolare riguardo a quelli di iniziativa del Governo.

La chiarezza e la valutazione dei testi normativi

L'**articolo 3 della legge 69/2009**, introduce, nell'ambito della **legge 400/1988**, relativa all'attività di Governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'articolo 13-bis che pone in capo al Governo i seguenti obblighi:

- indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate e indicare le norme oggetto di rinvio da parte di leggi, regolamenti o circolari;
- provvedere periodicamente e comunque almeno ogni sette anni, all'aggiornamento dei codici e dei testi unici con i medesimi criteri e procedure previsti nell'**articolo 17-bis della citata legge 400/1988** (v. focus sul riordino normativo), allo scopo di garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica del diritto vivente e tutelarne, in tal modo, la stessa certezza.

Nel corso della legislatura è stata data attuazione all'articolo 14, commi da 1 a 11, della **legge 28 novembre 2005, n. 246**, con l'adozione di una direttiva volta a disciplinare l'analisi tecnico-normativa e di due regolamenti, concernenti - rispettivamente - l'analisi ex ante e la valutazione ex post della legislazione.

L'analisi tecnico-normativa (ATN)

La **direttiva 10 settembre 2008** del Presidente del Consiglio dei ministri mette a regime l'analisi tecnico-normativa (ATN), la quale accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. L'ATN effettua una verifica dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria ed agli obblighi internazionali assunti. Si da' conto, altresì, dei profili di compatibilità del provvedimento con le competenze delle Regioni e delle autonomie locali nonché dei precedenti interventi di delegificazione. L'analisi, inoltre, è condotta tenendo in considerazione la correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti, nonché delle modificazioni ed abrogazioni delle disposizioni vigenti introdotte dal testo. Da ultimo, si considera il parametro della giurisprudenza rilevante esistente, tanto nazionale quanto comunitaria e dell'esistenza di eventuali iniziative di modifica della materia in corso d'esame.

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Il **DPCM 170/2008**, attuativo dell'art.14, commi 1-3 della citata **legge 246/2005**, disciplina l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). L'AIR consiste nella valutazione preventiva dei potenziali effetti di diverse ipotesi di intervento regolativo suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività di cittadini ed imprese e sull'organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, attraverso la comparazione tra le opzioni alternative (inclusa la c.d. opzione zero, cioè il mantenimento della disciplina vigente). L'analisi, inoltre, contiene una sezione specifica inerente gli effetti dell'atto sulla concorrenza al fine di evitare l'introduzione di distorsioni al libero mercato attraverso l'uso dello strumento

regolatorio. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, inclusi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali ed ai disegni di legge di iniziativa governativa, con una clausola di esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR che riguarda, in particolare, i disegni di legge di conversione.

L'articolo 5 del regolamento di cui al **DPCM 262/2012** dispone che gli uffici legislativi delle Amministrazioni centrali dello Stato, cui è affidata la titolarità dell'AIR, si avvalgono del Nucleo di valutazione della propria amministrazione ai fini del supporto tecnico per l'analisi di tutti i provvedimenti normativi che implicano effetti in termini di investimenti pubblici. I Nuclei volti a garantire il supporto tecnico alla programmazione, la valutazione ed al monitoraggio degli interventi pubblici sono stati istituiti dalla **legge 144/1999** ed hanno costituito oggetto, in tempi più recenti, del **decreto legislativo 228/2011**, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

Il **DPCM 19 novembre 2009, n. 212** reca la disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Attraverso la VIR si effettua un'analisi a posteriori degli effetti prodotti dal provvedimento sui destinatari, con cadenza periodica biennale. La VIR consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tale analisi consente di individuare eventuali criticità insorte e la loro riconducibilità a lacune nella fase genetica dell'atto ovvero in quella della implementazione dello stesso ed, in ultimo, la valutazione dell'opportunità di adottare misure integrative o correttive. La VIR dovrebbe essere effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'AIR nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge. Inoltre è possibile eseguire la VIR su tutti gli atti a richiesta delle Commissioni parlamentari, del Consiglio dei Ministri o del Comitato interministeriale d'indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Le relazioni annuali sullo stato di applicazione dell'AIR: le criticità

L'**articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246** prevede che il Governo presenti al Parlamento una Relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Nel corso della legislatura, sono state presentate 3 relazioni relative, rispettivamente, agli anni 2007 – 2008 (**Doc. LXXXIII, n. 1**), al biennio 2009-2010 (**Doc. LXXXIII, n. 2**) ed all'anno 2011 (**Doc. LXXXIII, n. 3**).

Nelle relazioni si prospettano i seguenti profili problematici:

- l'assenza di professionalità adeguate all'interno delle strutture ministeriali che siano in grado di gestire con piena contezza l'attività istruttoria.
- l'eccessiva descrittività delle AIR, l'assenza di appositi indicatori quantitativi di impatto e la difficoltà a reperire dati per la conoscenza del settore di intervento;
- l'esiguità dello spazio per la descrizione di scenari alternativi, limitandosi solo a considerare l'eventuale applicazione di strumenti normativi differenti.
- l'eccessiva ristrettezza dei tempi per la predisposizione dell'AIR, riconducibile alla complessità della procedura e legata anche alla tipologia del provvedimento (è il caso dei decreti-legge, per i quali può comunque valere la clausola di esclusione generale dall'obbligo di redigere l'AIR).

Le relazioni annuali sullo stato di applicazione dell'AIR: le proposte

Per ovviare alle criticità appena menzionate, le relazioni formulano le seguenti proposte:

- l'avvio di iniziative di formazione continua interna per le unità operative referenti per lo svolgimento di AIR e VIR;
- la riconsiderazione dei tempi di svolgimento dell'AIR e la sua collocazione nella fase genetica dell'atto e non a stato di elaborazione avanzato, al fine di incrementare gli eventuali margini di intervento correttivo.

Inoltre, nell'ultima relazione, che pure da' conto di un generale consolidamento delle istruttorie normative in ambito governativo, è sostenuta l'opportunità di circoscrivere l'AIR a un numero più ridotto di provvedimenti ma di preponderante rilievo, al fine di razionalizzare l'uso delle risorse di tempo e professionalità nelle Amministrazioni ed evitare la dispersione su questioni frammentarie e di portata contenuta.

Approfondimenti

- [Analisi di impatto della regolazione \(AIR\) e analisi tecnico-normativa \(ATN\)](#)

Approfondimento: Analisi di impatto della regolazione (AIR) e analisi tecnico-normativa (ATN)

L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sono disciplinate dalla [direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008](#) e dal [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170](#). L'obiettivo sotteso ai due interventi è quello di rendere più efficaci le due tipologie di analisi e più cogente l'obbligo della loro effettuazione. A questo fine il regolamento dispone che "le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9"; la direttiva prevede che "la carenza o l'insufficienza dell'ATN precludano l'iscrizione del provvedimento alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e sono comunque rilevate e segnalate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) al Presidente del Consiglio dei Ministri, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'[art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), prima della sua adozione".

La direttiva sull'analisi tecnico-normativa sostituisce la precedente direttiva, adottata nel 2000.

Il regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione dà attuazione all'[articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246](#).

Le due analisi costituiscono gli strumenti per la valutazione *ex ante*, cui va aggiunta, quale strumento di valutazione *ex post*, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), oggetto del successivo regolamento di cui al DPCM 19 novembre 2009, n. 212.

Se AIR e VIR trovano i fondamenti della loro disciplina nell'[articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246](#) (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), l'analisi tecnico-normativa non trova nessuna definizione a livello legislativo.

AIR e ATN nei pareri del Comitato per la legislazione

Il Comitato per la legislazione ha effettuato nel corso della legislatura un costante monitoraggio della presenza di AIR e ATN in allegato ai provvedimenti sottoposti al suo esame, talora pronunciandosi sulla loro qualità ovvero commentandone i contenuti. I rapporti redatti alla fine di ogni turno di presidenza dai presidenti pro tempore del Comitato dedicano un capitolo a tale monitoraggio, che si è affinato nel corso della XVI legislatura, al fine di verificare non soltanto la presenza delle due relazioni o, in subordine, dell'eventuale esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR (articolo 9 del DPCM 170/2008), ma anche se tali relazioni siano o meno redatte rispettando i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

In qualche caso, il Comitato si è soffermato sullo stile delle relazioni (sottolineando per esempio la loro redazione "in forma estremamente sintetica" nel parere sull' A.C. [3243](#)) e sulla tecnica di redazione, evidenziando anche eventuali inesattezze (ad esempio, la premessa del parere sull' A.C. [4362](#) segnala la presenza di due inesattezze nella relazione per l'analisi tecnico-normativa).

In numerosi pareri, sono presenti sollecitazioni al Governo per un maggiore utilizzo di tali strumenti, che talora sono diventate oggetto anche di appositi ordini del giorno in Assemblea (in particolare, ordine del Giorno [9/2198/14](#)).

Il Comitato per la legislazione ha effettuato nel corso della legislatura un costante monitoraggio della presenza di AIR e ATN in allegato ai provvedimenti sottoposti al suo esame, talora pronunciandosi sulla loro qualità ovvero commentandone i contenuti. I rapporti redatti alla fine di ogni turno di presidenza dai presidenti pro tempore del Comitato dedicano un capitolo a tale monitoraggio, che si è affinato nel corso della XVI legislatura, al fine di verificare non soltanto la presenza delle due relazioni o, in subordine, dell'eventuale esenzione dall'obbligo di redigere l'AIR (articolo 9 del DPCM 170/2008), ma anche se tali relazioni siano o meno redatte rispettando i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

In qualche caso, il Comitato si è soffermato sullo stile delle relazioni (sottolineando per esempio la loro redazione "in forma estremamente sintetica" nel parere sull'A.C. 3243) e sulla tecnica di redazione, evidenziando anche eventuali inesattezze (ad esempio, la premessa del parere sull'A.C. 4362 segnala la presenza di due inesattezze nella relazione per l'analisi tecnico-normativa).

In numerosi pareri, sono presenti sollecitazioni al Governo per un maggiore utilizzo di tali strumenti, che talora sono diventate oggetto anche di appositi ordini del giorno in Assemblea (in particolare, ordine del giorno [9/2198/14](#)).

Dati statistici: AIR e ATN nei provvedimenti esaminati dal Comitato per la legislazione

La tabella che segue dà conto della presenza di AIR e ATN nelle diverse tipologie di provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato.

Tipologia dei provvedimenti	Numero dei provvedimenti esaminati dal Comitato	Numero dei provvedimenti corredati di AIR e ATN %	Numero di provvedimenti corredati di sola ATN %
Disegni di legge di conversione	108	15 (13,9%)	22 (13,4%)
Altri disegni di legge	31	16 (51,6%)	3 (9,7%)
Schemi di decreti legislativi	14	10 (71,4%)	1 (7,1%)
Totale	153	41 (26,8%)	26 (17,0%)

Dati statistici: AIR e ATN nei disegni di legge di ratifica

La tabella che segue dà conto della presenza di AIR e ATN nei disegni di legge di ratifica, che, tra i provvedimenti di iniziativa governativa, costituiscono una tipologia che registra una frequente elaborazione di AIR e ATN.

Disegni di legge di ratifica di iniziativa governativa definitivamente approvati	
Approvati	137

Corredati di ATN e AIR	69	50,4%
Corredati solo di ATN	50	36,5%
Corredati solo di AIR	1	0,7%
Privi di AIR e ATN	17	12,4%
Totale	137	100,0%

La riflessione parlamentare

Nel corso della legislatura sono state promosse, in particolare dal Comitato per la legislazione e dai suoi componenti, numerose iniziative di riflessione sul ruolo del Parlamento e della legge parlamentare, sia in forma di rapporti, sia in forma di seminari.

I rapporti annuali sulla legislazione

La redazione di rapporti annuali sulla legislazione è stata promossa dal Comitato fin dalla sua nascita, nel 1998. Sono strutturati in sei capitoli:

il capitolo I è dedicato alla Nota di sintesi, che propone ogni anno una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, che sono le principali destinatarie del Rapporto. La successione delle **Note di sintesi** costituisce un filo conduttore che si sviluppa e si ricollega da un anno all'altro;

il capitolo II offre un'ampia panoramica delle tendenze e dei problemi della legislazione regionale, presentando un quadro di insieme della produzione normativa e analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche. E' curato dall'ISSIRFA - CNR;

il capitolo III dà conto, di anno in anno, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni. E' curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze;

il capitolo IV presenta un quadro statistico della legislazione e si sofferma, in particolare, sulle tendenze evolutive della produzione normativa statale;

il capitolo V descrive le tendenze in atto nei processi decisionali europei, con particolare riguardo a quelli normativi;

il capitolo VI esamina, in prospettiva comparata, le tendenze della produzione legislativa nei principali Stati dell'Unione europea (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali interne.

Nel corso della legislatura sono stati elaborati i Rapporti **2008,2009,2010,2011** e **2012**.

La presentazione dei Rapporti sulla legislazione

Il Rapporto viene presentato ogni anno presso un Consiglio regionale, in una riunione interistituzionale promossa dal Comitato di raccordo tra Senato della Repubblica, Camera dei deputati e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. La presentazione del rapporto costituisce l'occasione per un confronto di alto livello politico-istituzionale tra i componenti delle Assemblee legislative statali e regionali e del Parlamento europeo con rappresentanti degli Esecutivi statale e regionali.

I rapporti del Comitato per la legislazione

Nel corso della legislatura il Comitato ha prodotto due tipologie di rapporti: quella tradizionale, riguardante l'attività svolta dal Comitato; una nuova tipologia, volta ad investigare il ruolo del Parlamento nei processi normativi e le mutazioni del sistema delle fonti.

I rapporti sull'attività svolta dal Comitato danno conto di tutte le iniziative che hanno contraddistinto i diversi turni di presidenza (nella legislatura vi sono stati sei turni), offrendo una analisi della produzione normativa nel periodo di riferimento e dell'attività consultiva del Comitato. La parte conclusiva è generalmente dedicata alla formulazione di talune proposte volte a rafforzare il ruolo del Comitato, nell'ottica del miglioramento della qualità della legislazione.

Nel corso della legislatura sono stati elaborati i rapporti relativi ai turni di presidenza dei deputati **Stradella, Duilio, Lo Presti, Zaccaria, Lussana e Lo Moro**.

I componenti e presidenti *pro tempore* del Comitato hanno anche promosso cinque ricerche riguardanti il ruolo del Parlamento nei processi normativi e le mutazioni del sistema delle fonti, con specifico riguardo ai seguenti temi: **la decretazione d'urgenza; gli strumenti di recepimento e di attuazione degli obblighi comunitari; le ordinanze di protezione civile; la delegazione legislativa; l'instabilità normativa**.

Infine, le strutture di supporto del Comitato producono un fascicolo quadrimestrale sulla produzione normativa, intitolato "Appunti del Comitato" e composto di due parti: una generale con le statistiche sulla legislazione; una tematica, dedicata di volta in volta all'approfondimento di specifici argomenti.

Le attività seminariali

Nella legislatura si sono svolte le seguenti attività seminariali:

- la tavola rotonda che ha preso spunto dal rapporto sulla decretazione d'urgenza promosso dal presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione Lino Duilio, svoltasi il 12 gennaio 2010 ed intitolata "Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione". Vi hanno preso parte i Presidenti della Camera delle ultime quattro legislature, i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, nonché il Ministro per i rapporti con il Parlamento.
- le due tavole rotonde correlate alla elaborazione del Rapporto sulla legislazione 2012:

la prima, svoltasi il 24 settembre 2012 ed intitolata "rappresentanza politica e ruolo della legge", è stata promossa dalla Vice Presidente della Camera Rosy Bindi (presidente del Comitato per la documentazione); vi hanno partecipato i professori Ugo De Siervo, Antonio La Spina, Paolo Caretti, Stelio Mangiameli e Nicola Lupo, il direttore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, Paolo Pietrangelo e la presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione, Doris Lo Moro. Il senatore Andrea Pastore, Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, ha inviato un contributo scritto;

la seconda, svoltasi il 13 novembre 2012 ed intitolata "Parlamenti e legislazione nell'età contemporanea", è stata coordinata dalla presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione Doris Lo Moro ed ha visto la partecipazione di diversi componenti del Comitato. Si è incentrata sulla relazione del Professor Philip Norton, autore di molti studi sul ruolo del Parlamento nelle diverse democrazie europee e, come componente della Camera dei Lord, Presidente della Commissione che ha redatto, nel 2000, il rapporto "Strengthening Parliament". Della relazione di Lord Norton hanno dibattuto i professori Fulco Lanchester, Cesare Pinelli e Giorgio Rebuffa, nonché i componenti del Comitato Lino Duilio, Carlo Monai e Roberto Zaccaria.;

- le attività seminariali promosse dal presidente *pro tempore* del Comitato per la legislazione Roberto Zaccaria sia presso la Camera, sia presso diverse sedi

universitarie italiane, che hanno visto la partecipazione di illustri docenti e giovani ricercatori universitari. Dalle attività seminariali promosse dall'on. Zaccaria discendono i due volumi “[Fuga dalla legge?](#)” e “[La buona scrittura delle leggi](#)”, edito dalla Camera dei deputati nel 2012.

La presentazione di ordini del giorno

La presentazione di ordini del giorno su un corretto utilizzo del sistema delle fonti e sulla qualità della legislazione ha costituito una importante occasione di riflessione per i componenti del Comitato per la legislazione, che sono ricorsi a tale strumento per segnalare questioni di particolare rilevanza ed a valenza generale.

Approfondimenti

- [I rapporti sulla legislazione: le note di sintesi](#)
- [Le attività del Comitato per la legislazione](#)

Approfondimento: I rapporti sulla legislazione: le note di sintesi

I Rapporti annuali sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea analizzano di anno in anno l'evoluzione delle dinamiche legislative. Si compongono di sei capitoli, il primo dei quali (la Nota di sintesi) assolve alla funzione di fornire di volta in volta una chiave di lettura delle trasformazioni in atto, con specifico riguardo al ruolo delle Assemblee legislative.

La struttura dei Rapporti sulla legislazione

I Rapporti annuali sulla legislazione sintetizzano i dati riguardanti l'attività legislativa, analizzando le relazioni tra i diversi livelli di produzione normativa. I rapporti sono elaborati in collaborazione con gli uffici dei Consigli regionali, con l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e con l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR. La redazione dei rapporti è stata promossa dal Comitato fin dalla sua nascita, nel 1998. Sono strutturati in sei capitoli:

il capitolo I è dedicato alla Nota di sintesi, che propone ogni anno una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, che sono le principali destinatarie del Rapporto. La successione delle Note di sintesi costituisce un filo conduttore che si sviluppa e si ricollega da un anno all'altro;

il capitolo II offre un'ampia panoramica delle tendenze e dei problemi della legislazione regionale, presentando un quadro di insieme della produzione normativa e analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche. E' curato dall'ISSIRFA - CNR;

il capitolo III dà conto, di anno in anno, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni. E' curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze;

il capitolo IV presenta un quadro statistico della legislazione e si sofferma, in particolare, sulle tendenze evolutive della produzione normativa statale;

il capitolo V descrive le tendenze in atto nei processi decisionali europei, con particolare riguardo a quelli normativi;

il capitolo VI esamina, in prospettiva comparata, le tendenze della produzione legislativa nei principali Stati dell'Unione europea (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali interne.

Contenuti e finalità delle Note di sintesi

Le Note di sintesi seguono l'evoluzione dei processi decisionali, con specifico riguardo a quelli legislativi, verificando, di anno in anno, il posizionamento delle Assemblee legislative rispetto agli altri attori istituzionali in un contesto che tiene conto del concorso dei diversi ambiti territoriali (europeo, statale, regionale).

Esse costituiscono la base dei dibattiti che si svolgono in occasione della presentazione del Rapporto annuale, ogni anno ospitata da un diverso Consiglio regionale. Nel corso della legislatura sono stati elaborati e presentati cinque rapporti.

La Nota di sintesi del Rapporto 2008

La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel

processo di attuazione dell'**articolo 119 della Costituzione**. La tesi esposta nella Nota riguarda la necessità di ricomporre tutte le politiche pubbliche in un sistema a rete in grado di accrescerne al tempo stesso il grado di autonomia e il grado di coordinamento con la necessaria flessibilità. La prospettiva dell'approdo ad un compiuto sistema di federalismo fiscale, che definisca in termini tendenzialmente stabili i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, i rispettivi ambiti di autonomia di entrata e di spesa e i meccanismi di perequazione, implica necessariamente uno specifico ripensamento degli assetti istituzionali, anche a Costituzione vigente, con particolare riferimento alle Assemblee rappresentative ed alla definizione dei loro compiti e delle relative procedure.

La Nota di sintesi del Rapporto 2009

La Nota di sintesi del Rapporto 2009 compie una ricognizione delle politiche pubbliche tra Stato e Autonomie, traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e sulle loro prospettive, basandosi sull'analisi di un campione di sedici politiche pubbliche. Il primo dato tendenziale emerso dall'analisi dei fenomeni più innovativi concerne lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento.

La Nota di sintesi del Rapporto 2010

La nota di sintesi del Rapporto 2010 si concentra sulla evoluzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea. In particolare, la Nota mette a fuoco l'influenza dei nuovi modelli di *policy making* europeo nella configurazione delle maggiori politiche nazionali che attraversano tutti i livelli territoriali e la necessità di un riposizionamento delle Assemblee parlamentari. Nelle conclusioni si sottolinea come l'evoluzione dei modelli di elaborazione delle grandi strategie politiche da parte della Unione europea e il loro articolarsi in politiche "euro-nazionali", che coinvolgono gli enti territoriali, pongano alle Assemblee legislative una urgente esigenza di innovazione proporzionata alla portata delle questioni, imponendo loro un adeguamento giuridico e culturale delle procedure e degli strumenti per la formazione e l'attuazione delle componenti statale e regionale delle politiche euro-nazionali.

La Nota di sintesi del Rapporto 2011

La Nota di Sintesi del Rapporto 2011 prosegue nell'analisi delle cause che hanno condotto alla crisi della legislazione, confinando sempre più spesso le leggi in compiti ausiliari ed accessori rispetto a decisioni di governo assunte in altre sedi. La Nota si concentra sulla evoluzione della *governance* europea in due settori di particolare interesse: l'immigrazione e la *governance* economica. In entrambi i campi l'Europa è chiamata a fronteggiare prolungate emergenze, dovute da un lato alla crisi economico-finanziaria e dall'altro ai flussi di immigrazione (e in particolare di immigrazione clandestina). In questo contesto appare quanto mai essenziale il coinvolgimento delle Assemblee legislative, europea, nazionali e regionali, che hanno la funzione naturale di favorire l'affermarsi di una consapevolezza civica e al tempo stesso di interpretare le esigenze delle collettività da esse rappresentate nei confronti delle altre istituzioni.

La Nota di sintesi del Rapporto 2012

La Nota di sintesi 2012 intende porre le basi per una discussione sul nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo insostituibile delle istituzioni parlamentari nella definizione in forma democratica di tali politiche.

L'obiettivo è quello di contribuire a dare una lettura che, partendo dai dati e dalle analisi dei fenomeni legislativi ed istituzionali, consenta di andare oltre i paradigmi ormai tradizionali della crisi delle istituzioni della rappresentanza nazionale, della cessione di sovranità dello Stato verso l'Unione europea e della marginalizzazione del Parlamento dai grandi circuiti della decisione pubblica. Si pone così in evidenza l'esigenza di ripensare le funzioni delle Assemblee legislative statali e regionali, alla luce dei principi della condivisione di sovranità e della cooperazione nella partecipazione ai processi decisionali europei, con l'obiettivo di sostenere un processo di progressiva "parlamentarizzazione" della *governance* europea, a partire da quella più propriamente economico-finanziaria.

Si tratta di abbandonare la logica verticale - che a seconda delle circostanze passa da processi di devoluzione a processi di ri-centralizzazione dei poteri - per assumere, nel rispetto delle competenze, la prospettiva più responsabilizzante per tutti i soggetti istituzionali e caratterizzata dalla condivisione delle scelte.

Sul rafforzamento di questo complesso di procedure e, forse, sulla "invenzione" di procedure nuove e più adeguate ai mutati scenari istituzionali, si gioca probabilmente la possibilità anche per il nostro Parlamento di rientrare pienamente nel processo decisionale europeo, cercando strade nuove rispetto all'impostazione, sino ad oggi prevalente, che lo vede stretto fra una concezione della *governance* come "governo delle regole e delle sanzioni", che marginalizza le istituzioni parlamentari, ed una visione in base alla quale il Parlamento costituisce il semplice snodo tra i diversi livelli istituzionali.

A questo fine appare determinante rafforzare o implementare quelle procedure e azioni volte a:

- inserirsi in una fase precoce e con forza nei processi decisionali europei, condividendo con il Governo statale e con le Giunte regionali gli obiettivi da perseguire e definendo la cornice entro la quale gli Esecutivi possono esercitare la loro discrezionalità;
- raccordarsi con il Parlamento europeo e gli altri Parlamenti nazionali per intercettare meglio le questioni strategiche fondamentali;
- valorizzare anche funzioni ulteriori rispetto a quella legislativa, come la valutazione *ex ante* ed il controllo *ex post* delle politiche pubbliche, anche con riguardo alla cornice europea.

Approfondimento: Le attività del Comitato per la legislazione

La nascita del Comitato

Il Comitato per la legislazione viene istituito con le riforme regolamentari del 1997 nell'ambito delle misure adottate per potenziare l'istruttoria legislativa in Commissione.

Con la nascita del Comitato – organo paritetico tra maggioranza ed opposizione, con presidenza rivestita a turno dai componenti – questioni fino ad allora confinate nel recinto delle strutture di supporto emergono a livello politico: la qualità della legislazione diventa uno degli aspetti politici che devono comunque essere affrontati nel procedimento legislativo.

Le funzioni

Il Comitato affianca da subito all'attività consultiva – disciplinata dall'articolo 16-*bis* del regolamento – un'attività di riflessione sulle politiche della legislazione, con il coinvolgimento di altre istituzioni e centri di ricerca: già nel 1998 viene pubblicato il primo rapporto sulla legislazione.

Attorno al rapporto si forma una rete istituzionale che coinvolge il Senato ed il sistema delle Assemblee regionali. Questa rete cerca di consolidarsi attraverso l'istituzione di un Comitato di raccordo tra le Assemblee legislative (protocollo di intesa del 28 giugno 2007, rinnovato nel 2009), utile per la diffusione delle buone pratiche.

Nella legislatura in corso si sono affiancate al rapporto annuale le ricerche promosse da alcuni componenti del Comitato che si sono succeduti alla presidenza, che hanno avuto notevole eco anche nel mondo accademico.

L'attività consultiva e le sue ricadute

L'attività consultiva del Comitato – pur priva della forza che caratterizza i pareri della Commissione Bilancio – ha importanti ricadute sia all'interno della Camera, sia all'esterno.

All'interno, ha corroborato taluni indirizzi in materia di ammissibilità degli emendamenti (per esempio, con riguardo all'inammissibilità di emendamenti volti ad introdurre nell'ambito dei disegni di legge di conversione norme di carattere sostanziale).

All'esterno, i pareri del Comitato sono oggetto di attenzione e di richiamo da parte delle istituzioni chiamate a controllare la produzione legislativa: Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale.

Sia il Presidente Ciampi nel messaggio di rinvio della legge di conversione di un decreto-legge (**doc. I, n. 1** della XIV legislatura, 29 marzo 2002), sia il presidente Napolitano nella lettera che ha accompagnato la promulgazione della legge sulla sicurezza (in data 15 luglio 2009) hanno richiamato a conforto delle proprie tesi i pareri del Comitato, qualificato dal Presidente Napolitano come "organismo svincolato da ogni posizione di parte".

La giurisprudenza della Corte costituzionale, soprattutto in tema di decretazione d'urgenza,

appare speculare agli orientamenti espressi nei pareri del Comitato: da ultimo la sentenza n. 22 del 2012, sulla omogeneità di contenuto dei decreti-legge, subito assunta come proprio parametro dal Comitato, solleva le stesse questioni da quest'ultimo reiteratamente poste.

Nella sentenza n. 237 del 2007 la Corte richiama il parere del Comitato a conforto della propria interpretazione di una norma.

I pareri espressi nella XVI legislatura

Durante la XVI legislatura il Comitato per la Legislazione ha espresso 184 pareri, 17 dei quali (il 9,34%) senza rilievi e 167 contenenti rilievi.

TOTALE	184
Pareri senza rilievi	17
Pareri con rilievi	167 - dei quali contenenti:
Osservazioni	41
Condizioni	12
Raccomandazioni	6
Osservazioni e Condizioni	86
Osservazioni e Raccomandazioni	5
Condizioni e Raccomandazioni	1
Osservazioni, Condizioni e Raccomandazioni	16

Tipologia ed esito dei pareri

Per quanto riguarda la tipologia, prevalgono nettamente i pareri espressi su disegni di legge di conversione, a norma dell'articolo 96-*bis*, comma 1 del regolamento: si tratta di **114** pareri su **184;51** pareri hanno riguardato progetti di legge contenenti deleghe al Governo e/o autorizzazioni alla delegificazione; **14** hanno interessato schemi di decreto legislativo ai sensi dell'articolo 96-*ter* del regolamento; **3** sono stati espressi ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4 del regolamento, su progetti di legge ordinaria; **2** sono stati espressi nell'ambito della procedura cosiddetta del secondo parere, in base alla pronuncia della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009.

Per quanto riguarda l'esito dei pareri, sono state recepite il 30% delle osservazioni ed il 14% delle condizioni.

La presentazione di emendamenti e di ordini del giorno

Per rafforzare il proprio ruolo, nel corso della legislatura i componenti del Comitato (in genere con la prima firma del presidente pro tempore e del relatore sul provvedimento) hanno talora tradotto i rilievi espressi nei singoli pareri in emendamenti ed ordini del giorno. Gli ordini del giorno hanno assunto anche la funzione di stimolare una riflessione generale della Camera e del Governo su talune tematiche di largo respiro, tra le quali:

- l'uso, le caratteristiche, i limiti e l'omogeneità di contenuto nonché la struttura e la

formulazione dei decreti-legge (OdG Lo Presti [9/3210/68](#) di mercoledì 24 febbraio 2010, seduta n.289; OdG Duilio n. [9/4357-A/56](#) di martedì 21 giugno 2011, seduta n.489; OdG Duilio, Zaccaria [9/4612/139](#) di mercoledì 14 settembre 2011, seduta n.518; OdG Lo Moro [9/04865-B/019](#) di giovedì 23 febbraio 2012, seduta n.591);

- l'uso degli altri strumenti normativi, con particolare riguardo alle ordinanze di protezione civile ed alla previsione di atti atipici (anche in collegamento con il loro regime di pubblicità) (OdG Lo Presti, Gibiino [9/3196-A/66](#), di venerdì 19 febbraio 2010, seduta n.286; OdG Zaccaria [9/4307/12](#) di mercoledì 25 maggio 2011, seduta n.478; OdG Lo Presti, Zaccaria [9/4357-A/55](#) di martedì 21 giugno 2011, seduta n.489; OdG Lo Presti, Zaccaria, [9/4551/4](#) di martedì 2 agosto 2011, seduta n.511; OdG Lo Moro [9/05025/134](#) di giovedì 22 marzo 2012, seduta n.609);
- la riconduzione delle iniziative di semplificazione normativa nell'ambito del procedimento cosiddetto taglia-leggi (OdG Zaccaria [9/2044-A/1](#) di martedì 27 gennaio 2009, seduta n.121).

I rapporti sull'attività svolta

Ciascun presidente, al termine del proprio mandato (che – in base alla pronuncia della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 – dura dieci mesi) redige un rapporto sulle attività svolte, pubblicato in allegato al resoconto della seduta in cui viene presentato. I rapporti danno conto di tutte le attività, analizzando, in particolare, l'uso degli strumenti legislativi e l'attività consultiva svolta dal Comitato, anche al fine di consolidarne gli indirizzi. Nel corso della XVI legislatura sono stati presentati i seguenti rapporti sull'attività del Comitato:

Seduta del 26 maggio 2009 - Presidente **FRANCO STRADELLA**
PRIMO TURNO DI PRESIDENZA (26 maggio 2008 - 25 marzo 2009)

- [Documento](#)

Seduta del 4 febbraio 2010 - Presidente **LINO DUILIO**
SECONDO TURNO DI PRESIDENZA (26 marzo 2009 - 25 gennaio 2010)

- [Premessa](#)
- [Documento in forma sintetica](#)
- [Documento in forma analitica](#)

Seduta del 17 febbraio 2011 - Presidente **ANTONINO LO PRESTI**
TERZO TURNO DI PRESIDENZA (26 gennaio 2010 - 25 novembre 2010)

- [Documento](#)

Seduta del 21 febbraio 2012 - Presidente **ROBERTO ZACCARIA**
QUARTO TURNO DI PRESIDENZA (26 novembre 2010 - 25 settembre 2011)

- [Documento](#)

Seduta del 20 novembre 2012 - Presidente **CAROLINA LUSSANA**
QUINTO TURNO DI PRESIDENZA (26 settembre 2011 - 25 luglio 2012)

- [Documento](#)

Seduta del 5 febbraio 2013 - Presidente **DORIS LO MORO**

- Documento

I rapporti sull'uso degli strumenti normativi

Nel corso della XVI legislatura, ai rapporti sull'attività svolta si è affiancata una nuova tipologia di rapporti, volta ad investigare il ruolo del Parlamento nei processi normativi e le mutazioni del sistema delle fonti. Tali rapporti, promossi dai componenti e presidenti *pro tempore* del Comitato e pubblicati in allegato ai resoconti delle sedute, sono volti ad approfondire il ruolo del Parlamento nei processi normativi e le mutazioni del sistema delle fonti, con specifico riguardo ai seguenti temi:

- **la decretazione d'urgenza**: il rapporto, promosso dal presidente *pro tempore* Lino Duilio, è stato depositato nella seduta del 21 gennaio 2010, a seguito di una tavola rotonda intitolata "Il Parlamento e l'evoluzione degli strumenti della legislazione", cui hanno partecipato, il 12 gennaio 2010, i Presidenti della Camera delle ultime quattro legislature, i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, nonché il Ministro per i rapporti con il Parlamento.
- **gli strumenti di recepimento e di attuazione degli obblighi comunitari**: il rapporto, promosso dal presidente *pro tempore* Antonino Lo Presti, è stato depositato il 23 novembre 2011;
- **le ordinanze di protezione civile**: il rapporto, promosso dall'on. Lino Duilio, è stato depositato il 23 novembre 2011;
- **la delegazione legislativa**: il rapporto, promosso dall'on. Lino Duilio, è stato depositato il 22 settembre 2011;
- **l'instabilità normativa**: il rapporto, promosso dalla presidente *pro tempore* Doris Lo Moro, è stato depositato nella seduta del 5 febbraio 2013.

I Rapporti annuali sulla legislazione: la struttura

I Rapporti annuali sulla legislazione sintetizzano i dati riguardanti l'attività legislativa, analizzando le relazioni tra i diversi livelli di produzione normativa. I rapporti sono elaborati in collaborazione con gli uffici dei Consigli regionali, con l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e con l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR. La redazione dei rapporti è stata promossa dal Comitato fin dalla sua nascita, nel 1998. Sono strutturati in sei capitoli:

il capitolo I è dedicato alla Nota di sintesi, che propone ogni anno una ricerca empirica su un tema considerato significativo per interpretare le tendenze evolutive dell'intero sistema e ricollegarle al ruolo delle Assemblee legislative, che sono le principali destinatarie del Rapporto. La successione delle **Note di sintesi** costituisce un filo conduttore che si sviluppa e si ricollega da un anno all'altro (vd. Approfondimento);

il capitolo II offre un'ampia panoramica delle tendenze e dei problemi della legislazione regionale, presentando un quadro di insieme della produzione normativa e analizzando l'evoluzione di alcune politiche pubbliche. E' curato dall'ISSIRFA - CNR;

il capitolo III dà conto, di anno in anno, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni. E' curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze;

il capitolo IV presenta un quadro statistico della legislazione e si sofferma, in particolare, sulle tendenze evolutive della produzione normativa statale;

il capitolo V descrive le tendenze in atto nei processi decisionali europei, con particolare

riguardo a quelli normativi;

il capitolo VI esamina, in prospettiva comparata, le tendenze della produzione legislativa nei principali Stati dell'Unione europea (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e nelle loro articolazioni territoriali interne.

I Rapporti annuali sulla legislazione: la presentazione

Nel corso della XVI legislatura sono stati presentati i seguenti Rapporti:

Il **Rapporto sulla legislazione 2008** è stato presentato il 10 ottobre 2008 presso il Palazzo Ducale di Venezia, in una riunione introdotta dal presidente *pro tempore* del Comitato e dal presidente del Consiglio regionale del Veneto, cui hanno partecipato, tra gli altri, il Presidente della Camera, Gianfranco Fini, la coordinatrice della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Monica Donini, il sindaco di Venezia, Massimo Cacciari, il presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, il coordinatore della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Vasco Errani, ed il Ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, il vicepresidente vicario della Camera Antonio Leone e quasi tutti i componenti del Comitato di raccordo tra Camera, Senato ed Assemblee legislative regionali, la cui istituzione è stata prevista con il protocollo di intesa tra le due Camere e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, siglato il 28 giugno 2007: il presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato, Carlo Vizzini e la senatrice Adriana Poli Bortone; i deputati Giuseppe Calderisi, Manuela Dal Lago e Lino Duilio; il presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali Davide Caparini; il presidente del Consiglio regionale del Lazio Guido Milana. Ha inoltre partecipato il presidente del Consiglio regionale della Puglia Pietro Pepe. Gli interventi conclusivi sono stati svolti dal vice coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Giacomo Spissu, dal vice presidente del Consiglio regionale del Veneto, Carlo Alberto Tesserin, e dalla vice presidente della Camera, Rosy Bindi.

La presentazione del **Rapporto 2009**, svoltasi a Torino il 30 ottobre 2009, è stata formalmente promossa dal Comitato di raccordo Senato - Camera - Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Sono intervenuti il Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini ed i Vice Presidenti Antonio Leone e Rosy Bindi nonché il Vice Presidente del Senato Vannino Chiti unitamente a deputati e senatori in rappresentanza del Comitato di raccordo ed a numerosi Presidenti dei Consigli regionali. Ai lavori hanno partecipato anche le autorità locali e regionali piemontesi.

Alla presentazione del **Rapporto 2010**, svoltasi a Bari il 29 novembre 2010, hanno partecipato i Vice Presidenti della Camera dei deputati Antonio Leone e Rosy Bindi, il Vice Presidente del Senato Vannino Chiti, il Vice Presidente del Parlamento europeo Gianni Pittella, deputati e senatori in rappresentanza del Comitato paritetico tra le Assemblee legislative e numerosi Presidenti dei Consigli regionali. Sono stati presenti ai lavori anche le autorità locali e regionali pugliesi.

Il **Rapporto 2011** è stato presentato a Perugia il 4 novembre 2011, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui hanno partecipato il Vice Presidente della Camera dei deputati Rosy Bindi, il Vice Presidente del Senato Vannino Chiti, la Vice Presidente *pro tempore* del Comitato per la Legislazione Doris Lo Moro, il coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome Davide Boni (Presidente del Consiglio regionale della Lombardia), parlamentari in rappresentanza del Comitato di raccordo tra le Assemblee legislative e altri Presidenti dei Consigli regionali. Hanno portato i loro saluti anche le autorità locali e regionali umbre.

Il **Rapporto 2012** è stato presentato il 23 novembre 2012 a Firenze, nella sede del Consiglio

regionale della Toscana, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui hanno partecipato Rosy Bindi e Antonio Leone, Vice Presidenti della Camera dei deputati, Vannino Chiti, Vice Presidente del Senato, Doris Lo Moro, Presidente del Comitato per la Legislazione, Enrico La Loggia, Presidente della Commissione parlamentare per l'Attuazione del federalismo fiscale, Alberto Monaci, Presidente del Consiglio regionale della Toscana, Enrico Rossi, Presidente della Giunta della Regione Toscana, Eros Brega, Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, Nazario Pagano, Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo, Luciano Caveri, Capo delegazione italiana al Comitato delle Regioni, Mario Pepe, Vice Presidente della Commissione parlamentare per le Questioni regionali, nonché i deputati Giuseppe Calderisi e Lino Duilio, componenti del Comitato paritetico tra le Assemblee legislative. Gli interventi conclusivi sono stati svolti dai Vice Presidenti Leone, Chiti e Bindi, dal Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria, Brega, e dal Sottosegretario per i Rapporti con il Parlamento, Giampaolo D'Andrea.

Il Rapporto sulla legislazione 2012: approfondimenti tematici

Nell'ambito degli approfondimenti tematici per la predisposizione del Rapporto sulla legislazione 2012, si sono svolte, presso la Sala Aldo Moro di Palazzo Montecitorio, due tavole rotonde:

alla prima, svoltasi il 24 settembre 2012 ed intitolata “**Rappresentanza politica e ruolo della legge**”, hanno preso parte la Vice Presidente della Camera Rosy Bindi (presidente del Comitato per la documentazione), i professori Ugo De Siervo, Antonio La Spina, Paolo Caretti, Stelio Mangiameli e Nicola Lupo, ed il direttore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, Paolo Pietrangelo. Il senatore Andrea Pastore, Presidente della Commissione parlamentare per la semplificazione, ha inviato un importante contributo scritto;

la seconda, svoltasi il 13 novembre 2012 ed intitolata “**Parlamenti e legislazione nell'età contemporanea**”, è stata coordinata dall'on. Lo Moro, presidente del Comitato per la legislazione, ed ha visto la partecipazione di diversi componenti del Comitato. Si è incentrata sulla relazione del Professor Philip Norton, autore di molti studi sul ruolo del Parlamento nelle diverse democrazie europee e, come componente della Camera dei Lord, Presidente della Commissione che ha redatto, nel 2000, il rapporto “*Strengthening Parliament*”. Della relazione di Lord Norton hanno dibattuto i professori Fulco Lanchester, Cesare Pinelli e Giorgio Rebuffa, nonché i componenti del Comitato Lino Duilio, Carlo Monai e Roberto Zaccaria.

Gli Appunti del Comitato per la legislazione

La collana *Appunti del Comitato* presenta i dati relativi alla produzione normativa di rango primario, con un aggiornamento quadrimestrale.

Ogni fascicolo contiene, inoltre, un *focus* su un argomento specifico di interesse del Comitato.

Durante la XVI legislatura sono usciti i seguenti fascicoli:

- [L'attività legislativa all'avvio della XVI legislatura - aggiornamento al 15 luglio 2008](#)
Focus: le politiche per la semplificazione nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura;
- [La produzione normativa nella XVI Legislatura - aggiornamento al 15 novembre 2008](#)
Focus: leggi e procedimento legislativo;
- [La produzione normativa nella XVI Legislatura - aggiornamento al 15 marzo 2009](#)

- Focus: la manovra finanziaria 2009;
- La produzione normativa nella XVI Legislatura - aggiornamento al 15 luglio 2009
Focus: testi unici e codici vigenti;
 - La produzione normativa nella XVI legislatura aggiornamento al 15 novembre 2009
Focus: leggi e procedimento legislativo;
 - La produzione normativa nella XVI legislatura aggiornamento al 15 marzo 2010
Focus: le leggi di ratifica;
 - La produzione normativa nella XVI legislatura aggiornamento al 15 settembre 2010
Focus: le manovre finanziarie;
 - La produzione normativa nella XVI Legislatura aggiornamento al 15 gennaio 2011
Focus: leggi e procedimento legislativo;
 - La produzione normativa nella XVI Legislatura aggiornamento al 15 maggio 2011
Focus: leggi a ciclo annuale;
 - La produzione normativa nella XVI Legislatura aggiornamento al 15 settembre 2011
Focus: le manovre finanziarie;
 - La produzione normativa nella XVI Legislatura aggiornamento al 15 gennaio 2012
Focus: i DPCM nei pareri del Comitato per la legislazione (2011);
 - La produzione normativa nella XVI legislatura - Aggiornamento al 15 maggio 2012
Focus: le modifiche ai decreti-legge nella fase di conversione;
 - La produzione normativa nella XVI legislatura - Aggiornamento al 15 settembre 2012
Focus: le abrogazioni nella XVI legislatura;
 - La produzione normativa nella XVI legislatura - Aggiornamento al 15 gennaio 2013
Focus: le leggi nella XVI legislatura: un'analisi per sede ed iniziativa.

La semplificazione normativa

La XVI legislatura si caratterizza per rilevanti novità in tema di semplificazione normativa: il conferimento di un incarico ministeriale ad hoc; l'attuazione della delega cosiddetta taglia-leggi e l'adozione dei primi provvedimenti statali esclusivamente volti alla riduzione dello stock normativo; l'emanazione di 8 decreti legislativi di riordino.

Il Ministro per la semplificazione normativa

La XVI legislatura ha fatto registrare fin dall'inizio un elemento di novità con la previsione di un Ministro per la semplificazione normativa.

Con l'istituzione del Governo Berlusconi IV, si attribuiscono al Ministro per la semplificazione normativa funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione di iniziative anche normative, vigilanza e verifica, nonché "ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, relative alla semplificazione normativa" (**D.P.C.M. 13 giugno 2008**).

In seguito alla caduta del Governo Berlusconi, l'incarico di Ministro per la semplificazione normativa è stato accorpato all'incarico per la Pubblica Amministrazione. Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione Normativa, in particolare, promuove e coordina le attività di semplificazione finalizzate a migliorare la qualità della regolazione, ridurre i costi burocratici gravanti su cittadini e imprese e accrescere la competitività (**D.P.C.M. 13 dicembre 2011**).

La riduzione dello stock normativo: la delega taglia-leggi

Durante la XVI legislatura si è realizzata una forte riduzione dello *stock* normativo, attraverso l'utilizzo della delega prevista dall'**articolo 14 della legge 246/2005**, facendo ordine nella massa dei provvedimenti emanati dall'unità d'Italia fino al 31 dicembre 1969, attraverso la ricognizione di tutte le disposizioni di cui si è ritenuta indispensabile la permanenza in vigore. Tutte le altre disposizioni sono considerate abrogate, a meno che non interessino alcuni settori esclusi dalla cosiddetta "ghigliottina" (*alias* abrogazione generalizzata). Con il **decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179**, sono quindi stati conservati in vigore 3.300 atti normativi di rango primario anteriori al 1° gennaio 1970, ritenuti indispensabili.

A seguito dell'emanazione dei decreti-legge sotto indicati, volti allo sfoltoimento della legislazione vigente, la procedura di abrogazione generalizzata è stata ricondotta nell'ambito della delega taglia-leggi, anche con riferimento alla legislazione successiva al 31 dicembre 1969, attraverso le novelle apportate al citato **articolo 14 della legge 246/2005** dall'**articolo 5 della legge 69/2009**. In attuazione della nuova delega è stato emanato il **decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212**, che abroga all'incirca 37.000 atti legislativi.

La riduzione dello stock normativo: i decreti-legge

In maniera speculare rispetto ai decreti legislativi che regolano il c.d. meccanismo taglia-leggi (utilizzando anche il lavoro di ricognizione effettuato a tal fine), il Governo ha operato attraverso strumenti normativi d'urgenza di rango primario: l'**articolo 24 del decreto-legge 112/2008** ed il **decreto-legge 200/2008** abrogano espressamente circa **30.000** atti normativi, anche successivi al 1970.

Da ultimo, l'**articolo 62 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5** dispone l'abrogazione di **298 atti** di varia natura.

Il riordino normativo: i decreti legislativi emanati

L'operazione di riduzione dello stock è stata affiancata da un'ampia opera di riordino normativo, attraverso i seguenti decreti legislativi:

D.Lgs. 81/2008, recante riassetto e riforma delle norme vigenti in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro (emanato sul finire della XV legislatura e pubblicato all'inizio della XVI);

D.Lgs. 66/2010 (codice dell'ordinamento militare), cui si è affiancato il **DPR 90/2010**, che raccoglie in un testo unico le disposizioni in materia di rango regolamentare;

D.Lgs. 104/2010 (codice del processo amministrativo);

D.Lgs. 71/2011 (riordino delle norme sugli uffici consolari);

D.Lgs. 79/2011 (codice del turismo);

D.Lgs. 159/2011 (codice delle leggi antimafia);

D.Lgs. 167/2011 (testo unico dell'apprendistato);

D.Lgs. 235/2012 (testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità).

Il riordino normativo: la previsione di testi unici compilativi

A latere dell'opera di riordino, l'**articolo 5, comma 2, della legge 69/2009** ha introdotto nell'ambito della **legge 400/1988** l'articolo 17-*bis*, attraverso il quale si autorizza in via permanente il Governo a raccogliere in testi unici compilativi le disposizioni di legge che regolano materie e settori omogenei.

Il Governo, nell'elaborare tali testi unici, deve attenersi ai seguenti criteri:

puntuale individuazione del testo vigente;

ricognizione delle norme abrogate;

coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti;

ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore.

Il riordino normativo: le nuove deleghe

Diverse leggi approvate nel corso della legislatura delegano il Governo all'adozione di decreti legislativi finalizzati al riordino normativo. In particolare, si segnalano le seguenti leggi, che delegano il Governo all'adozione di testi unici:

le leggi comunitarie per il 2008, il 2009 ed il 2010 (**L. 88/2009; L. 96/2010; L. 217/2011**);

l'articolo 50, comma 1 della legge 196/2009, in materia di contabilità di Stato e di tesoreria;

l'articolo 15 della legge 96/2012, in materia di finanziamento di partiti e movimenti politici e rimborsi elettorali (il termine per l'esercizio della delega è scaduto);

l'articolo 64, comma 1 della legge 247/2012, in materia di professione forense.

Normativa

La vasta opera di semplificazione normativa operata con il meccanismo "taglia-leggi" ha facilitato la costruzione e la messa in esercizio della prima banca dati pubblica gratuita della normativa vigente, al cui sviluppo partecipano il Governo (con il coordinamento del Ministro per la semplificazione normativa), la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, in collaborazione con la Corte di cassazione e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

L'intero *corpus* della normativa statale è in corso di graduale inserimento nella banca dati, secondo un programma già definito; le funzionalità di ricerca verranno così progressivamente arricchite.

In conformità al disposto del **decreto-legge 200/2008**, è in corso di realizzazione la convergenza in **Normativa** delle banche dati delle leggi regionali.