

Osservatorio sulla legislazione

CAMERA DEI DEPUTATI

**RAPPORTO 1998
SULLO STATO
DELLA LEGISLAZIONE**



L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di analisi sui problemi del metodo della legislazione e della semplificazione normativa.

È una struttura interservizi della Camera che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.

Con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica un Rapporto sullo stato della legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento principale di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).

L'Osservatorio utilizza a questo fine come fonti primarie le analisi svolte dal Servizio studi sui singoli atti normativi esaminati dagli organi parlamentari.

Sono a tal fine utilizzate le schede di sintesi per l'istruttoria legislativa contenute in ciascun dossier nelle quali sono riassunte le questioni emerse alla luce dei parametri indicati nelle norme del Regolamento della Camera per un corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Per le analisi riguardanti il rapporto tra legislazione nazionale e comunitaria e per i profili di comparazione con la legislazione degli altri paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte rispettivamente dal Servizio rapporti con l'Unione europea e dal Servizio biblioteca.

Per quanto riguarda i dati del settore legislativo ci si avvale delle informazioni contenute nelle banche dati del Servizio assemblea e del Servizio commissioni.

Per l'approfondimento di particolari riguardanti la legislazione statale e regionale l'Osservatorio ricorre anche alla collaborazione di istituti di ricerca esterni.

Dal 2000 la parte del Rapporto riguardante le relazioni tra legislazione statale e regionale è infine realizzata in collaborazione con gli uffici legislativi dei Consigli regionali e delle Province autonome.

INDICE

Nota introduttiva

1. Finalità di un rapporto periodico sullo stato della legislazione	1
2. Le politiche di semplificazione normativa nel contesto internazionale	2
3. Speciale rilevanza istituzionale delle politiche per la legislazione in Italia	4
a) il rapporto Governo-Parlamento e le politiche della legislazione	5
b) le politiche legislative intersettoriali come strumenti per il consolidamento della legislazione	7
c) strumenti per la semplificazione normativa	8
4. Le sedi istituzionali attualmente operanti per la verifica delle politiche della legislazione	9
5. Le tendenze emergenti	11
a) ruolo guida della legislazione intersettoriale	12
b) problemi tipici della legislazione intersettoriale	13
c) la ripresa della legislazione di settore	15
d) la riduzione della legislazione istituzionale	15
e) i fattori di stabilità nella produzione legislativa: gli interventi di manutenzione normativa	15
f) crescente marginalità dei decreti-legge	16
g) partecipazione delle Camere alla formazione della legislazione europea	17

Dati e tendenze della legislazione statale

1. L'attività legislativa ordinaria	19
1.1 Analisi della produzione legislativa per tipi di atti	19
1.2 Sedi dell'esame parlamentare	21
1.3 Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata	22

2. Le deleghe legislative	31
2.1 Volume della decretazione legislativa	31
2.2 L'utilizzo della delegazione nelle precedenti legislature	35
2.3 La delegazione legislativa nella XIII legislatura: l'intervento strutturale	37
2.4 Le principali deleghe pendenti e quelle previste da progetti di legge in corso di esame	40
2.5 Il fenomeno delle disposizioni integrative e correttive	42
2.6 I principali problemi della delegazione legislativa	44
3. I decreti-legge	46
3.1 Le tendenze generali	46
3.2 Le tendenze più recenti	48
3.3 Conclusioni	51
4. La semplificazione normativa	53
4.1 I diversi profili della semplificazione normativa	53
4.2 La riduzione dello stock normativo	53
4.3 I testi unici	55
4.4 La deregolamentazione	56
4.5 La delegificazione e la semplificazione procedimentale	57
4.6 Conclusioni	62
5. La normativa comunitaria	64
5.1 L'attività normativa dell'Unione europea (<i>a cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali</i>)	64
5.2 Il ruolo della Camera nella formazione degli atti normativi comunitari (<i>a cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali</i>)	68
5.3 L'attuazione interna della normativa comunitaria (la legge comunitaria)	71
5.4 I dati quantitativi	72
5.5 I dati qualitativi	78
5.6 Conclusioni	82

1. *Finalità di un rapporto periodico sullo stato della legislazione*

L'eccessiva complessità della legislazione si va configurando come una grande questione politico istituzionale. Essa caratterizza in questa fase storica la evoluzione dello Stato democratico ponendosi come punto critico nel rapporto tra Stato e cittadini.

Carattere istituzionale della politica della legislazione

In questo quadro si supera una precedente impostazione che ha concepito il problema in termini di tecnica della legislazione (redazione, cognizione, semplificazione delle norme o «drafting») e di strumentazione accessoria al processo decisionale. Il problema di rendere funzionanti e sostenibili per i cittadini sistemi normativi già molto estesi e in continua crescita diviene una finalità politica.

Tale politica assume uno spiccato carattere istituzionale:

– in quanto attiene al funzionamento delle istituzioni e richiede perciò in primo luogo modificazioni nel funzionamento delle istituzioni e nelle regole del processo decisionale;

– in quanto coinvolge interessi generali e permanenti del paese, che superano le maggioranze contingenti e richiedono politiche largamente condivise;

– in quanto è necessariamente una politica generale che riguarda tutti i settori e correla tutte le decisioni normative di diverso rango e portata;

– in quanto coinvolge organi in posizioni di indipendenza tra loro (nazionali e sovranazionali, autonomie territoriali, autorità indipendenti).

Le modifiche recenti del regolamento della Camera dei deputati assumono interamente e coerentemente questa nuova impostazione come base per la riorganizzazione del processo legislativo in Parlamento. Contemporaneamente alla loro entrata in vigore, è stato necessario predisporre nuove forme di documentazione corrispondenti alla esigenza di una

conoscenza generale e costantemente aggiornata dello stato della legislazione nel nostro paese.

Il Rapporto semestrale sullo stato della legislazione rappresenta il principale frutto della ricerca in questa direzione, tuttora in corso.

2. Le politiche di semplificazione normativa nel contesto internazionale

Le politiche della legislazione nei paesi occidentali

Il problema politico del riordino della legislazione interessa, con modalità diverse, tutti i maggiori paesi industrializzati. Nei diversi contesti nazionali, le istituzioni sono impegnate al massimo livello ad affrontare la questione della semplificazione della normazione, della deregolamentazione, del riordino della legislazione.

Questo impegno generalizzato attesta il rilevante grado di istituzionalizzazione delle politiche per la legislazione nel contesto delle economie più avanzate. Questo ordine di politiche assume peraltro un carattere permanente, sia all'interno dei singoli paesi sia nel contesto internazionale, in quanto la spinta verso la semplificazione si combina con la esigenza di produzione di nuove norme e con quella di regolare fenomeni sempre più complessi di vita associata.

In alcune realtà (è ad esempio il caso della Gran Bretagna e della Germania), sono stati i governi a farsi propulsori di articolati programmi di semplificazione normativa. In altre situazioni (è il caso attualmente degli Stati Uniti) una forte spinta per la realizzazione di programmi per il contrasto del fenomeno dell'inflazione normativa e la semplificazione dell'attività regolativa è stata espressa dalle istituzioni parlamentari. In altri paesi, infine, il programma di semplificazione e riordino normativo, inizialmente partito dal Governo, ha coinvolto anche la partecipazione del Parlamento (è il caso della Francia).

Le iniziative in sede internazionale

La rilevanza istituzionale delle politiche per la legislazione è dimostrata dal fatto che esse rappresentano una delle maggiori novità nelle iniziative di cooperazione e armonizzazione adottate dagli organi comunitari, sia con riferimento alla normativa comunitaria, sia alla promozione di iniziative analoghe nei contesti nazionali.

Sono state infatti avviate una serie di iniziative per la definizione di metodi e standard comuni per confrontare le politiche adottate nel settore e i risultati da esse conseguiti. Occorre in proposito segnalare che il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 contiene una dichia-

razione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria. Con tale dichiarazione la Conferenza intergovernativa ha preso atto dell'importanza della qualità della legislazione comunitaria ai fini della sua corretta applicazione da parte delle competenti autorità nazionali e della sua comprensione da parte del pubblico e degli ambienti professionali. Nella dichiarazione si invita inoltre il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea a stabilire un accordo interistituzionale sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria nonché ad accelerare la codificazione dei testi legislativi.

La Presidenza del Regno Unito si è particolarmente impegnata per l'attuazione di tali principi organizzando un'apposita conferenza a Manchester nel febbraio scorso. La Presidenza austriaca in corso ha in programma una nuova conferenza su questi temi nel prossimo novembre.

Anche in un ambito internazionale più vasto e caratterizzato da un minor grado di cooperazione si sono avviate iniziative per promuovere la formazione di indirizzi comuni. Le massime istituzioni di cooperazione economica (OCSE, FMI, WTO) hanno avuto modo di dimostrare che, superato un certo grado di sviluppo, le politiche istituzionali e in particolare quelle concernenti la normazione divengono fondamentali per l'efficiente funzionamento delle economie nazionali nel quadro della mondializzazione.

In ambito OCSE, si è sviluppata quella che è fino ad oggi forse la massima azione di concertazione tra i governi dei maggiori paesi occidentali, nella messa a punto di indirizzi comuni su questo campo, giungendo alla definizione di una serie di raccomandazioni sulla qualità degli interventi normativi. Un apposito gruppo di lavoro dell'OCSE (Public Management Service - PUMA) è inoltre incaricato di monitorare lo sviluppo delle politiche di semplificazione perseguite nei diversi paesi e il loro grado di efficacia.

Sul versante parlamentare, i Presidenti delle Assemblee europee hanno proposto, nel giugno 1997, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione europea, la costituzione di un gruppo informale di lavoro per la predisposizione di uno schema di protocollo metodico per la formazione degli atti normativi in ambito nazionale e per la semplificazione della normativa comunitaria.

È prevista una riunione preparatoria nel prossimo dicembre, a Roma, e una conclusiva, a Lisbona, nella primavera del 1999.

Insoddisfacente attuazione delle politiche di semplificazione normativa

Il processo di istituzionalizzazione delle politiche, cui si è fatto riferimento in apertura del presente paragrafo, presenta anche aspetti problematici in relazione all'attuazione delle politiche medesime. L'attività di

semplificazione non è semplice e anche semplificare richiede sempre l'emanazione di nuove norme: non stupisce, quindi, che i risultati sin qui raggiunti nelle diverse realtà nazionali dalle politiche per la semplificazione legislativa non siano al momento molto appariscenti rispetto alla crescente complicazione dei sistemi normativi, soprattutto in contesti di forte integrazione sovranazionale come l'Europa.

Può affermarsi che i maggiori livelli di efficacia sono stati raggiunti nei paesi di dimensione relativamente ridotta e caratterizzati da una certa omogeneità socio-economica (paesi scandinavi, Australia, Nuova Zelanda). In altre realtà, soprattutto nei grandi paesi industrializzati, il problema della semplificazione normativa tende a caratterizzarsi come obiettivo permanente a fronte di domande regolative provenienti dalla società che vanno accentuando il proprio grado di complessità e diversificazione.

3. Speciale rilevanza istituzionale delle politiche per la legislazione in Italia

In Italia il problema della legislazione ha assunto nel corso dell'ultimo decennio un carattere istituzionale, intrecciandosi con il più generale problema del funzionamento del nostro sistema politico costituzionale. Le politiche per la legislazione, proprio per la loro estrema rilevanza, non hanno assunto in un primo tempo una autonoma fisionomia, ma si sono mescolate con altre fondamentali finalità di funzionamento dello Stato. Le finalità di riequilibrio della finanza pubblica e quelle di razionalizzazione della pubblica amministrazione hanno infatti assorbito in un primo tempo anche i metodi di riordino e ricomposizione propri di una politica per la legislazione.

Sottoposizione del sistema normativo a sollecitazioni di senso opposto

In Italia, in misura più forte che nei maggiori paesi occidentali, il normativo appare caratterizzato da un alto grado di instabilità e da una forte domanda di nuovi interventi regolativi. Tali richieste si accompagnano, in modo apparentemente contraddittorio, alla domanda di una maggiore semplicità e flessibilità dei sistemi legislativi.

Le politiche poste in essere per affrontare queste sollecitazioni

Come è avvenuto in altri campi, in Italia la consapevolezza del problema della legislazione si è manifestata forse in ritardo rispetto alla esperienza di altri paesi europei, ma ha poi determinato una reazione proporzionata alla maggiore centralità e gravità del problema, coinvolgendo in egual misura la maggioranza e l'opposizione. Il processo che accompagna lo sviluppo di una politica della legislazione in Italia è pertanto caratte-

rizzato da forti conflitti, ma anche da larghe intese, nella comune presa di coscienza della rilevanza del problema medesimo.

Le politiche poste in atto per fare fronte a queste domande hanno agito su tre versanti:

a) riforma delle procedure parlamentari con riferimento al rapporto Parlamento-Governo nel processo legislativo,

b) organizzazione delle politiche legislative del Governo;

c) semplificazione normativa. È anche significativo, sul piano istituzionale, che all'inizio di questa legislatura vi sia stata in questo campo una importantissima sentenza della Corte costituzionale, relativa alla decretazione d'urgenza. È infine molto significativo che proprio sul corretto utilizzo delle diverse fonti normative si siano verificati, in questa legislatura, conflitti molto aspri, ma anche importanti momenti di convergenza tra maggioranza e opposizione.

a) il rapporto Governo-Parlamento e le politiche della legislazione

Alle politiche della legislazione può essere ricondotta la progressiva razionalizzazione compiuta nello scorso decennio del processo decisionale e legislativo in materia di bilancio e di controllo della finanza pubblica. A seguito dei crescenti vincoli esterni determinatisi in questo campo, si sono sviluppate procedure parlamentari volte alla ricomposizione delle politiche legislative entro un quadro di coerenza generale e in funzione di obiettivi unificanti come quelli di ordine finanziario. Altro rilevantisimo impulso nella medesima direzione viene dalla necessità di adeguare non solo la finanza pubblica, ma anche l'ordinamento alle grandi direttive emanate dall'Unione europea nel quadro della realizzazione del mercato unico.

La riorganizzazione del processo legislativo

In questa legislatura, la questione della riorganizzazione del processo legislativo è divenuta direttamente oggetto e obiettivo di ampie politiche istituzionali incentrate sul problema del metodo e della qualità della legislazione.

Un forte elemento di razionalizzazione dei flussi legislativi è stato costituito da un diverso uso in questa legislatura dei decreti legge: la sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre 1996 con cui si è dichiarato il divieto costituzionale della reiterazione dei decreti legge e, successivamente, anche l'azione di controllo svolta dal Comitato per la legislazione hanno inciso efficacemente, favorendo un certo miglioramento della situazione riguardante la decretazione d'urgenza, che nelle ultime legislature aveva rappresentato una delle principali fonti di instabilità e disordine normativo. Infatti, i decreti-legge emanati, in lieve riduzione, sono in

media meno complessi rispetto al passato, contenendo in prevalenza disposizioni di carattere limitato e transitorio (ad esempio, proroga di termini).

Le circolari dei Presidenti delle Camere

Nel quadro della razionalizzazione del processo legislativo, resa possibile anche dalla citata sentenza, sono state emanate nel gennaio 1997 due identiche circolari dai Presidenti delle due Camere in materia di istruttoria legislativa. Si tratta di documenti particolarmente importanti in quanto dimostrano una comune impostazione istituzionale delle Assemblee su tutta questa tematica. Tali documenti tendono a definire concrete modalità per la verifica, nella fase referente presso le commissioni, della effettiva conoscenza degli elementi ritenuti essenziali per la formazione di nuove leggi, a cominciare dalla valutazione relativa alla effettiva necessità dell'intervento normativo e ad instaurare un corretto rapporto con il Governo in materia. La richiesta di informazione da parte delle Commissioni parlamentari verso il complesso Governo-pubblica amministrazione dovrebbe determinare una crescente capacità di preventiva analisi degli effetti della futura legislazione da parte delle singole amministrazioni di volta in volta interessate alla nuova legge.

Le modifiche al Regolamento della Camera

Alle circolari hanno fatto coerente seguito le modifiche al regolamento della Camera dei deputati entrate in vigore il 1° gennaio 1998. Le innovazioni introdotte sono volte ad orientare la logica della decisione legislativa sulla base dei criteri di economia procedurale, della semplificazione normativa e del riordino della legislazione. Le nuove norme prevedono in proposito che il procedimento legislativo si svolga in un ambito temporale congruo, previa puntuale verifica della adeguatezza delle misure progettate rispetto agli obiettivi prefissati. Il regolamento richiede espressamente che nel corso dell'istruttoria legislativa le commissioni valutino l'effettiva necessità delle norme, la loro coerenza con il sistema delle fonti, l'omogeneità dei testi, la semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione nonché l'efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente richiedendo al Governo gli elementi necessari. Inoltre il regolamento prevede che le Commissioni debbano introdurre a questi fini apposite norme dirette a coordinare il tessuto normativo risultante da nuovi interventi, a cominciare dalle abrogazioni fino a forme più complesse di coordinamento come i testi unici e altre forme di riorganizzazione normativa. Sui medesimi profili svolge la propria attività consultiva, sui progetti all'esame delle Commissioni, il Comitato per la legislazione, un organo parlamentare specificamente competente a valutare la qualità dei testi legislativi.

In sostanza le nuove norme:

- delineano il dovere istituzionale della Camera di verificare un corretto metodo di formazione delle leggi, anche per quanto riguarda lo svolgimento dei compiti propri del complesso Governo-pubblica amministrazione;
- definiscono al riguardo un sistema di obblighi a carico dei soggetti parlamentari e del Governo, per cui il buon andamento della funzione legislativa finisce per rientrare nei compiti di garanzia del Presidente, come gli altri requisiti di correttezza dei procedimenti;
- configurano come un diritto politico della Camera e obbligo del Governo lo svolgimento di una compiuta istruttoria legislativa per i progetti di legge in corso d'esame;
- impongono l'inserimento di norme volte ad assicurare il costante coordinamento della legislazione;
- costituiscono un complesso di organi e procedure destinati a sostenere la Presidenza nello svolgimento delle funzioni di garanzia e a stimolare le commissioni permanenti alla loro progressiva realizzazione (poteri delle minoranze, Comitato per la legislazione, paritetico con presidenza a rotazione, e l'altro nuovo organo rappresentato dal Comitato per la legislazione congiunto alla Giunta per il regolamento, presieduto dal Presidente della Camera).

Il complesso di questi organismi e procedure risponde esclusivamente al compito di provocare una serie di impulsi di reciproca attivazione tra parti politiche, organi parlamentari e di governo, a favore di una politica per la legislazione.

La Commissione Politiche dell'Unione europea

Sempre sul fronte dei regolamenti parlamentari, v'è da ricordare la modifica introdotta nell'agosto del 1996 al regolamento della Camera con la quale è stata istituita come commissione permanente la Commissione politiche dell'Unione europea, provvista di incisivi poteri consultivi e di indirizzo in materia comunitaria e di poteri referenti sulla legge comunitaria.

b) le politiche legislative intersettoriali come strumenti per il consolidamento della legislazione

Le politiche legislative intersettoriali

Come si è detto all'inizio del paragrafo 3, la necessità di sviluppare politiche generali, per l'adeguamento a fenomeni complessi, determina importanti modificazioni nel processo legislativo, che richiedono la riorganizzazione della legislazione su nuove basi. In particolare si sviluppano politiche legislative intersettoriali, che si caratterizzano per un elevato

grado di autorganizzazione e razionalizzazione. Ciò avviene principalmente attraverso l'uso sistematico dello strumento della delega e della delegificazione.

Peculiarità delle politiche legislative intersettoriali

Le leggi intersettoriali richiedono un'organizzazione complessa della funzione legislativa secondo moduli che vincolino tempi e contenuti delle deliberazioni riguardanti i singoli provvedimenti e affianchino agli atti propriamente legislativi le funzioni di indirizzo e di controllo. Per gli ambiti già da tempo interessati da questo tipo di legislazione (i provvedimenti collegati di finanza pubblica, le leggi comunitarie) la definizione di questi moduli è affidata a norme speciali contenute nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari, che configurano modalità di intervento abbastanza consolidati anche se tuttora soggetti a correzioni ed integrazioni. Per i nuovi ambiti interessati da questi flussi di legislazione organizzata (in particolare quelli interessati dalla L. 59/97, c.d. «Bassanini-1»), il problema di definire analoghe regole formali o convenzionali si è invece posto di recente in modo a volte acuto ed è ancora oggetto di dibattito in una pluralità di sedi istituzionali. Su questi specifici punti, si rinvia alle sezioni relative alle tendenze emergenti (*cfr.*, in particolare, paragrafo 5).

c) strumenti per la semplificazione normativa

La delegificazione e i testi unici

Sul fronte della semplificazione, si è puntato soprattutto a rendere più flessibili le norme regolative di determinati settori (in primo luogo l'organizzazione della pubblica amministrazione): ciò è avvenuto non soltanto mediante un processo di semplificazione amministrativa, ma anche attraverso lo strumento della delegificazione, nonché cercando di rendere più agevole la conoscibilità delle norme riguardanti i diversi settori, attraverso la predisposizione di testi unici.

La semplificazione come obiettivo permanente della legislazione

Come già sottolineato in precedenza, l'obiettivo della semplificazione è stato inoltre assunto come finalità permanente dell'attività legislativa dal nuovo regolamento della Camera. L'articolo 16-*bis* prevede che il Comitato per la legislazione valuti per ciascun progetto di legge l'efficacia ai fini del riordino e della semplificazione della legislazione, mentre l'articolo 79, comma 8, richiede che le commissioni introducano nei testi legislativi al loro esame le norme per il coordinamento della disciplina da essi recata con la normativa vigente, curando in particolare che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate. Fino ad ora la prescrizione regolamentare risulta, tuttavia, ancora scarsamente applicata: nei

primi sei mesi del 1998 sono 9 le leggi che recano abrogazioni espresse (meno del 10% del totale delle leggi approvate nello stesso periodo), una sola delle quali abroga un intero provvedimento. Va rilevato che percentualmente maggiore è la presenza di clausole abrogative nei decreti legislativi (53,6% del totale dei provvedimenti emanati).

Il disegno di legge annuale di semplificazione

Dal versante legislativo, peraltro, è stata attuata di recente una significativa azione di semplificazione, realizzata soprattutto attraverso le due c.d. «leggi Bassanini»: con la L. 127/1997, infatti, sono stati disposti direttamente interventi di semplificazione amministrativa e procedimentale, mentre con la L. 59/1997 è stato previsto un meccanismo di semplificazione periodica della legislazione.

Con tale importante innovazione, si è sancita la previsione di un disegno annuale di semplificazione, che il Governo è chiamato annualmente a presentare alle Camere sulla base dell'articolo 20 della L. 59/97: tale provvedimento dovrà contenere misure per la delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi nonché norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari. Il comma 8 del medesimo articolo ha anticipato tale disegno di legge di delegificazione, prevedendo l'emanazione di appositi regolamenti per disciplinare i 122 procedimenti amministrativi indicati nell'allegato 1 della L. 59.

4. Le sedi istituzionali attualmente operanti per la verifica delle politiche della legislazione

Incidenza delle politiche di semplificazione sulla qualità piuttosto che sulla quantità delle norme

Come emerge dalle considerazioni precedenti, la finalità del riordino e della semplificazione normativa sembra ormai puntare sulla ridefinizione della qualità degli interventi normativi piuttosto che sulla riduzione dello stock complessivo del volume delle norme. Il numero complessivo delle norme immesse nel sistema non appare infatti in diminuzione: considerando solo le norme di rango primario, nella legislatura in corso il Parlamento ha approvato, al 30 giugno 1998, 369 leggi, cui si debbono aggiungere i 132 decreti legislativi emanati nello stesso periodo.

Più chiara individuazione dei diversi tipi di intervento legislativo

L'azione di riordino della legislazione si è sino ad oggi espressa, di conseguenza, principalmente sotto forma di una più chiara individuazione

delle finalità proprie dei diversi tipi di intervento normativo: la legislazione intersettoriale e le deleghe per gli interventi di riforma di ampio impegno politico, la legislazione ordinaria per la realizzazione degli interventi riguardanti le politiche di settore, la legislazione destinata a misure marginali e di manutenzione normativa affidata principalmente all'approvazione da parte delle commissioni in sede legislativa e ai decreti-legge.

La maggior parte delle innovazioni di politica istituzionale riguardanti la semplificazione e il riordino legislativo sono state introdotte assai di recente. Un'azione di verifica e di ricalibratura delle politiche intraprese è stata tuttavia già avviata in una pluralità di sedi istituzionali.

La Giunta per il regolamento della Camera

Per quanto riguarda le modifiche al regolamento della Camera di cui si è parlato in precedenza, lo stesso regolamento (art. 154, co. 4) prevede che la Giunta per il regolamento presenti entro il 31 gennaio 1999 una relazione all'Assemblea sull'attuazione della riforma del procedimento legislativo.

Il Comitato per la legislazione

Alcune prime indicazioni sull'incidenza dei nuovi istituti introdotti per migliorare la qualità della legislazione sono peraltro contenute nel consuntivo dei primi sei mesi di attività del Comitato per la legislazione, presentato il 30 giugno 1998 al Presidente della Camera dal Presidente pro tempore del Comitato medesimo.

Le relazioni del Governo

Sul versante delle competenze affidate al Governo, nel dicembre 1997 il Presidente del Consiglio ha affidato al Ministro per i Rapporti con il Parlamento, specifica delega per provvedere agli adempimenti riguardanti la tempestiva predisposizione da parte delle amministrazioni competenti dei dati e delle informazioni richieste dagli organi parlamentari nel corso dell'istruttoria legislativa. La Presidenza del Consiglio ha conseguentemente emanato importanti circolari attuative in materia. Il ministro Bogi è inoltre intervenuto, nel giugno 1998, presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera, sulle iniziative intraprese dal Governo per l'attuazione delle modifiche regolamentari della Camera, esponendo una serie di dati ed obiettivi del programma di semplificazione normativa avviato dall'esecutivo. Una significativa relazione sullo stato di attuazione del più importante sistema di legislazione delegata, di delegificazione e di semplificazione in corso (la L. 59 del 1997) è stata svolta dal ministro Bassanini nel Consiglio dei ministri del 15 maggio 1998. Tale documento esemplifi-

ca oltre ai contenuti delle rilevanti riforme in atto, metodi e tecniche di riordino della legislazione ad esse strettamente connesse.

Le sedute congiunte della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione

Va infine ricordato che il profilo della riforma dei regolamenti parlamentari e quello degli interventi della legislazione ordinaria per la semplificazione normativa si saldano nel problema di individuare le procedure parlamentari per l'esame da parte delle Camere degli atti normativi di particolare rilievo ai fini del riordino complessivo della legislazione (provvedimenti «collegati», decreti legge, decreti legislativi, regolamenti di delegificazione ecc.). Questo tema è stato al centro delle prime riunioni congiunte della Giunta per il regolamento e del Comitato per la legislazione. Questo organo si costituisce in base all'ultimo comma del nuovo articolo 16-*bis*, che prevede che il Presidente della Camera possa convocare congiuntamente i due organismi, all'implicito scopo di avvalersi di un organo collegiale consultivo al fine di un migliore esercizio delle sue funzioni di organizzazione del processo legislativo nell'ambito della Camera e nei suoi rapporti con altri organi costituzionali. Tale organo costituisce pertanto una sede politica e istituzionale esclusivamente votata allo studio dei problemi della legislazione e alla elaborazione di linee di indirizzo istituzionale della Camera in materia. Nell'ambito della attuazione del nuovo regolamento è in corso un'attività istruttoria preliminare, nel cui contesto è stato affidato a due relatori, appartenenti a diversi schieramenti, il compito di svolgere una relazione sulle modalità che consentano una migliore organizzazione del processo legislativo, attraverso la corretta utilizzazione delle diverse procedure.

L'esistenza di numerose sedi operanti al fine della verifica della politica della legislazione pone peraltro la questione di definire le forme di raccordo necessarie per una visione integrata dei problemi emergenti, al fine di non disperdere le iniziative poste in essere in materia dai diversi soggetti istituzionali.

5. Le tendenze emergenti

Accanto alla considerazione integrata dei fenomeni cui si è fatto in precedenza riferimento, possono individuarsi le tendenze generali relative anche alla qualità degli interventi legislativi che caratterizzano la presente fase e che trovano dimostrazione nelle diverse parti del Rapporto semestrale sullo stato della legislazione.

A questo fine, infatti, il Rapporto ha condotto una rilevazione che classifica gli interventi normativi sulla base del loro grado di complessità e della

loro rilevanza per l'indirizzo politico. Sono state pertanto individuate quattro categorie che vengono sinteticamente illustrate nei punti seguenti: legislazione intersettoriale, legislazione di settore, legislazione istituzionale e legislazione di manutenzione normativa.

a) *ruolo guida della legislazione intersettoriale*

Espansione della legislazione intersettoriale

Sotto il profilo della qualità dell'intervento normativo, si osserva che a partire dal 1992, la legislazione intersettoriale comincia ad acquisire un ruolo sempre più rilevante nel determinare gli indirizzi generali della legislazione, mentre parallelamente la restante legislazione viene quasi integralmente assorbita dai decreti legge, salvo quella con finalità istituzionali.

La legislazione che il rapporto definisce «intersettoriale» è una legislazione che si informa ad alcuni grandi obiettivi strategici che interessano gli interventi nei diversi settori. Tali obiettivi sono stati inizialmente individuati nella necessità del risanamento economico, nella riconduzione delle variabili macroeconomiche entro i parametri richiesti per l'adesione all'Unione monetaria europea, nelle grandi riforme dell'economia nazionale necessarie per adeguare il sistema economico alle regole della concorrenza (privatizzazioni e superamento dei monopoli nei servizi di pubblica utilità), nonché — proseguendo l'attività già avviata fin dalla X legislatura — nel recupero dei ritardi nel recepimento da parte del nostro paese della normativa comunitaria. Tutti obiettivi che attraversano trasversalmente i diversi settori.

Il risanamento finanziario ed economico si è necessariamente esteso fin dall'inizio alle grandi riforme amministrative, anche esse necessarie per razionalizzare le modalità operative degli apparati pubblici e per ottimizzare l'uso delle risorse. Successivamente gli interventi di questo tipo hanno investito altri settori: da ultimo, con la L. 59/97 essi hanno impegnato il problema della riforma dei rapporti Stato-Autonomie e del decentramento con il riordino integrale dell'amministrazione centrale e periferica.

La delega come strumento privilegiato della legislazione intersettoriale

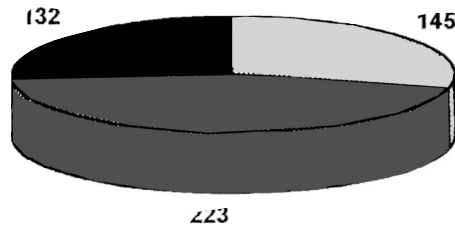
Tipicamente, lo strumento utilizzato da questo tipo di interventi è stato la delega legislativa. La delega è apparsa infatti lo strumento più idoneo a perseguire una serie di interventi su una pluralità di settori informati a principi e criteri comuni, con previa individuazione dei tempi finali di realizzazione e degli strumenti di controllo parlamentare.

La vastità del disegno ha comportato la necessità di organizzare con la legge delega una pluralità di interventi normativi paralleli e successivi, fino a costituire veri e propri sistemi di fonti normative con la previ-

sione di un programma pluriennale di attuazione attraverso la successione di strumenti gerarchicamente ordinati.

Attraverso lo strumento della delega le leggi intersettoriali, pur rappresentando una quota percentualmente esigua nel complesso della legislazione (nella legislatura in corso il 3,4% del totale dei provvedimenti approvati), hanno generato imponenti flussi normativi, fortemente programmati e organizzati attraverso norme di costruzione di procedimenti complessi tra loro coordinati. Tali flussi assumono dunque un contenuto molto qualificato ed innovativo, di riordino e semplificazione.

La legislazione delegata ha così rappresentato una componente della complessiva produzione legislativa che può essere paragonata per volume a quella della legislazione ordinaria di carattere non vincolato (ossia di legislazione la cui iniziativa non appartiene necessariamente al Governo), come dimostra il seguente grafico, relativo alla XIII legislatura che riporta il numero di provvedimenti approvati appartenenti alle diverse categorie:



□ Legislazione ad iniziativa non vincolata ■ Legislazione ad iniziativa vincolata ■ Decreti Legislativi

b) problemi tipici della legislazione intersettoriale

I problemi derivanti dall'ampio uso della delega

Il diverso uso, rispetto al passato, della delega legislativa, insieme ai vantaggi di riorganizzazione del processo legislativo per finalità generali, ha posto anche una serie di nuovi problemi. Infatti deleghe rivolte a finalità generali sono state utilizzate per una molteplicità di settori riferiti a situazioni diverse. Questo tipo di legislazione esige una nuova riflessione per la definizione di regole condivise, adeguate ad un così imponente cambiamento nel metodo della legislazione. Si sono infatti registrati problemi con riferimento ai seguenti aspetti:

– *la definizione dell'oggetto e dei criteri e principi direttivi*, in modo da renderli sufficientemente generali da definire indirizzi validi per una

molteplicità di settori, ma altrettanto articolati da correlare sempre gli oggetti con i principi e i criteri direttivi adeguati alla portata di ciascun oggetto;

– *le tecniche normative atte ad assicurare la durata necessaria a processi di questa portata e la loro unificazione nell'ambito di finalità generali e di medio lungo periodo.* Il frequente rinvio da parte delle norme di delega a principi e criteri direttivi contenuti in precedenti disposizioni di delega ha creato in proposito difficoltà interpretative di un certo rilievo;

– *il problema di tutelare il sistema normativo da innovazioni occasionali prodotte da altre fonti.* In relazione alla durata dei processi di attuazione si pone frequentemente la necessità di regolare le interferenze di altre leggi o di decreti legge, e perfino di altri decreti delegati emanati sulla base di altre deleghe; occorre poi individuare forme di adeguamento ordinato rispettando il grado delle diverse fonti;

– *uso settoriale o particolare delle grandi deleghe.* La delega legislativa conferita dalle grandi leggi di riforma non sempre è stata utilizzata per l'attuazione di interventi organici informati da indirizzi di carattere generale, ma è stata talvolta impiegata per anticipare parziali interventi di riforma oppure per riforme fortemente orientate da indirizzi specifici di carattere settoriale impliciti nella delega, ovvero per la disciplina puntuale di particolari situazioni con tecniche comparabili a quelle delle «leggi provvedimento».

La stabilizzazione delle regole istituzionali della legislazione intersettoriale

Da tali rilievi emerge in definitiva che la legislazione intersettoriale si presenta come una forma molto avanzata di legislazione, capace di esprimere indirizzi politici generali di grande portata e al tempo stesso di agire per il riordino e la semplificazione dell'intero sistema della legislazione.

Essa tuttavia mostra caratteri di particolare complessità non solo in relazione alla varietà delle materie di intervento, ma anche per gli aspetti procedurali della decisione parlamentare. Tali leggi richiedono infatti un'organizzazione complessa della funzione legislativa secondo moduli che vincolino tempi e contenuti delle deliberazioni riguardanti i singoli provvedimenti e affianchino agli atti propriamente legislativi le funzioni di indirizzo e di controllo. Per gli ambiti già da tempo interessati da questo tipo di legislazione (i provvedimenti collegati di finanza pubblica, le leggi comunitarie) la definizione di questi moduli è affidata a norme contenute nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari, che configurano modalità di intervento abbastanza consolidati anche se tuttora soggetti a correzioni ed integrazioni. Per i nuovi ambiti interessati da questi flussi di legislazione organizzata, il problema di definire analoghe regole formali o convenzionali si è invece posto di recente ed è ancora oggetto di dibattito in una pluralità di sedi istituzionali.

*c) la ripresa della legislazione di settore**Andamento inverso della legislazione di settore e di quella istituzionale*

Nella legislatura in corso, circa il 20% della legislazione non rientrando nelle categorie di legislazione «vincolata» (leggi di bilancio, di conversione di decreti legge, di ratifica) può essere fatto rientrare nella legislazione attuativa di politiche di settore. Tale legislazione è quella atta a definire la regolamentazione di specifici settori normativi. Si tratta di un dato in netto incremento rispetto a quello registrato nella legislatura precedente (in cui i provvedimenti rientrati in questa categoria rappresentavano il 12% della legislazione ad iniziativa non vincolata) e che si attesta sui livelli raggiunti in precedenti legislature.

d) la riduzione della legislazione istituzionale

Il confronto con la precedente legislatura mostra un andamento inverso per quanto riguarda invece la legislazione di riforma di natura istituzionale, caratterizzata da una netta prevalenza dell'iniziativa parlamentare e da un ruolo marginale del Governo, anche nel corso del procedimento. Tale legislazione riguarda i diritti fondamentali e l'ordinamento politico-istituzionale nonché il diritto penale e processuale. Le leggi che incidono su questi ambiti rappresentano nell'attuale legislatura il 10,3% del totale, a fronte del 20% della precedente legislatura.

Il rapporto inverso tra legislazione istituzionale e legislazione di settore nelle ultime due legislature sembra evidenziare nella XII legislatura – da parte delle prime Camere elette con il sistema maggioritario – una maggiore concentrazione dei lavori parlamentari sulle questioni riguardanti la definizione delle regole istituzionali di carattere generale. Nella XIII legislatura fino ad ora gran parte di questa problematica si è riversata nel procedimento speciale di riforma costituzionale della seconda parte della Costituzione che ha le stesse caratteristiche di esclusione del Governo. Per il resto, sembrano avere prevalenza – probabilmente anche in connessione con la maggiore stabilizzazione del quadro politico – le politiche legislative ispirate dal Governo.

e) i fattori di stabilità nella produzione legislativa: gli interventi di manutenzione normativa

Dalle rilevazioni effettuate emerge che una quota significativa (65,52% del totale) della legislazione ad iniziativa non vincolata rientra nella categoria della legislazione provvedimentale o di manutenzione normativa, che reca la disciplina di situazioni specifiche e la puntuale modifica o proroga di disposizioni vigenti.

Importanza del ricorso alla sede legislativa

Uno dei fattori che ha reso possibile mantenere alto il livello della produzione normativa rientrando in questa tipologia sembra da individuare nella ripresa del ricorso all'approvazione dei provvedimenti in sede legislativa che nella attuale legislatura è in costante recupero rispetto ai livelli minimi raggiunti nella scorsa legislatura: una percentuale assai alta dei provvedimenti appartenenti a questa categoria viene infatti approvata in sede legislativa dalle commissioni di settore (72,6% del totale in questa legislatura).

Delegificazione e manutenzione normativa

Operando un confronto con le precedenti legislature, è interessante rilevare come la quota di legislazione rientrando in questa categoria non subisca significative variazioni nel tempo: segno questo che la domanda proveniente dal sistema normativo per interventi di aggiustamento marginale di rango legislativo rimane grosso modo costante. Da un lato, l'azione di delegificazione intrapresa non è evidentemente ancora riuscita ad incidere in modo significativo sulle cause all'origine di tale fenomeno. Dall'altro, si devono attendere gli effetti di lungo periodo della riforma delle politiche pubbliche nel senso di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza per risultati al fine di estendere le procedure discrezionali e superare la dettagliata normazione dei comportamenti gestionali.

*f) crescente marginalità dei decreti legge**I decreti-legge dopo il divieto di reiterazione*

Per quanto riguarda i decreti-legge, se si considera l'arco temporale della legislatura in corso, l'utilizzazione di tale strumento normativo appare in lieve flessione dopo la sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre 1996 con cui si è dichiarato il divieto costituzionale della reiterazione di questi provvedimenti (il dato complessivo riferito alle due fasi che precedono e seguono la sentenza indica che la media mensile di emanazione dei decreti è infatti passata da 4 a 3,7). Se invece si considerano soltanto i primi sei mesi dell'anno in corso, il ricorso alla decretazione d'urgenza appare in più evidente diminuzione (la media mensile riferita a questo periodo è infatti 3,3).

Contenuti più limitati ed omogenei dei decreti

Si osserva inoltre che il contenimento del ricorso a tale strumento, riscontrabile nell'ultimo semestre, si è riflesso più recentemente anche sulla qualità e la natura dei contenuti dei provvedimenti di urgenza. In particolare, rispetto ad un uso indifferenziato di tale strumento riscontrabile in passato, i decreti legge più recenti paiono concentrarsi in prevalenza nella

definizione di misure di emergenza rispetto ad eventi eccezionali (in rispondenza quindi con il modello della decretazione d'urgenza previsto dall'art. 77 Cost.) o nell'emanazione di disposizioni destinate ad apportare correzioni o a disporre proroghe di termini previsti dalla legislazione vigente (rientrando in tal modo nell'ambito della legislazione finalizzata alla manutenzione normativa). Soprattutto quest'ultima categoria di decreti inoltre è in genere contrassegnata da contenuti estremamente limitati (in genere, il testo di tali decreti è composto da un solo articolo) e presenta elementi di omogeneità molto maggiori che in passato.

L'uso residuale dei decreti

Nella attuale fase, il decreto legge sembra avere pertanto perso il ruolo, svolto in passato, di strumento di intervento normativo privilegiato anche per l'attuazione di importanti politiche di settore e pare dunque collocarsi in una posizione marginale rispetto ai flussi normativi prevalenti, assumendo spesso una funzione di risoluzione puntuale di specifici problemi normativi di portata piuttosto limitata (proroghe di termini, deroghe ecc.).

g) partecipazione delle Camere alla formazione della legislazione europea

Sul versante della partecipazione del Parlamento al processo di integrazione comunitaria, le tendenze dell'attività parlamentare sono state analizzate sotto due profili distinti: per un verso, si è considerata la c.d. «fase ascendente» del diritto comunitario, che consiste nella formazione della legislazione comunitaria stessa; per altro verso, è stata presa in esame la c.d. «fase discendente», che è la fase in cui i singoli Paesi membri dell'Unione europea sono chiamati a dare attuazione alla normativa comunitaria al loro interno.

La partecipazione delle Camere alla fase ascendente

Sotto il primo profilo, si rileva che, a fronte di una difficoltosa fase di avvio alla partecipazione delle Camere alla formazione della legislazione europea, si è comunque registrata una tendenza, soprattutto a seguito della riforma regolamentare del 1996 (cui si è fatto riferimento in precedenza), all'attivazione degli strumenti (legislativi e regolamentari) che consentono al Parlamento di esprimersi in via preventiva (generalmente con atti consultivi o di indirizzo nei confronti del Governo) sulle proposte di normativa comunitaria.

Forte recepimento del diritto comunitario nel nostro ordinamento

Sotto il profilo dell'attuazione interna della normativa comunitaria, invece, si può rilevare, come dato generale, un aumento del tasso di recepimento del diritto comunitario nel nostro ordinamento, con particolare

riguardo al settore del «mercato interno» (l'Italia ha infatti trasposto nel proprio ordinamento circa il 90% delle direttive esistenti ed oltre il 93% delle direttive concernenti il completamento del «mercato unico», che costituisce il settore principale di intervento della normativa europea).

I problemi della legge comunitaria

Accanto a questo dato, è tuttavia necessario precisare che lo strumento che ha consentito in via prioritaria di raggiungere livelli elevati di attuazione della normativa europea, la legge comunitaria annuale, ha posto, nel corso degli ultimi anni, una serie di questioni significative: in primo luogo, si sono registrati dei ritardi considerevoli nell'approvazione delle ultime leggi comunitarie, che hanno provocato spesso lo «slittamento» di uno o due anni (rispetto all'anno di riferimento) nell'emanazione delle leggi stesse; in secondo luogo, si è presentato il problema di una migliore definizione del contenuto della legge comunitaria annuale, che frequentemente non favorisce l'individuazione univoca dei criteri secondo i quali si propone il recepimento delle direttive con uno strumento normativo piuttosto che un altro (ad esempio, ricorrendo spesso alle deleghe legislative, anche in casi in cui si sarebbe potuto intervenire con altri tipi di atti normativi); infine, si è riscontrata una tendenza a dare attuazione alle direttive mediante deleghe legislative di carattere ampio e generico, che non consentono al legislatore ordinario di fissare in maniera più definita e dettagliata i principi e criteri di delega.

Dati e tendenze della legislazione statale

1. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA ORDINARIA

1.1 *Analisi della produzione legislativa per tipi di atti*

Nella XIII legislatura, alla data del 30 giugno 1998, il Parlamento ha complessivamente approvato 369 leggi ¹.

Un primo criterio utilizzabile per analizzare questo dato è quello di scomporre i provvedimenti approvati sulla base del tipo di iniziativa. In particolare, si può distinguere tra leggi la cui iniziativa spetta in via necessaria al Governo (leggi di conversione dei decreti legge, leggi di ratifica dei trattati internazionali, leggi di bilancio) e leggi ad iniziativa non vincolata (che possono cioè essere sia di iniziativa governativa che parlamentare).

I dati indicano una prevalenza, a partire dal 1992, dell'iniziativa legislativa «vincolata» del Governo. Nella legislatura in corso si assiste, peraltro, ad un recupero da parte dell'iniziativa parlamentare e dell'iniziativa del Governo, non rientrante tra le tipologie «vincolate».

¹ Il dato si riferisce alle leggi approvate definitivamente al 30 giugno 1998, ancorchè non pubblicate in *Gazzetta ufficiale*.

Il confronto viene condotto sulle ultime quattro legislature.

Tabella 1. *Iniziativa delle leggi approvate*

<i>Iniziativa</i>	X (1987-1992 mesi 57,7)	XI (1922-1994 mesi 23,7)	XII (1994-1996 mesi 24,7)	XIII (1996-.... mesi 25,7)
a. Iniziativa governativa	704 (65,42%)	231 (73,56%)	261 (88,47%)	294 (79,67%)
– <i>iniziativa vincolata</i>	398 (36,99%)	189 (60,21%)	245 (83,05%)	223 (60,43%)
conversione di decreti-legge	185 (17,2%)	118 (37,58%)	122 (41,35%)	90 (24,39%)
leggi di bilancio	20 (1,85%)	8 (2,54%)	8 (2,71%)	8 (2,16%)
leggi di ratifica	193 (17,93%)	65 (20,7%)	115 (38,98%)	125 (33,87%)
– <i>altre</i>	306 (28,44%)	42 (13,37%)	16 (5,42%)	71 (19,24%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,67%)	75 (23,88%)	28 (9,49%)	58 (15,72%)
c. Mista ² 85	8 (7,9%)	6 (2,54%)	17 (2,03%)	46 (4,61%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	369
TOTALE (b+c+altre)	678 (63%)	125 (39,8%)	50 (16,95%)	146 (39,56%)

Fonte: Servizio Commissioni. Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

Per quanto riguarda la media mensile della produzione normativa, essa, nella legislatura in corso è pari a 14,4 a fronte della media di 11,9 nella XII, 13,2 nella XI e 18,6 nella X.

² Derivanti da progetti abbinati di iniziativa governativa e parlamentare.

Media mensile della produzione normativa ³

<i>Legislazione</i>	X	XI	XII	XIII
- ad iniziativa non vincolata	11,75	5,19	2,02	5,68
- ad iniziativa vincolata	6,90	8,06	9,92	8,68
Totale	18,65	13,25	11,94	14,36

I dati evidenziano che, dalla XI legislatura, la produzione della legislazione vincolata non presenta rilevanti oscillazioni.

Per quanto riguarda la tipologia delle fonti legislative, se si esclude la X legislatura, in cui il dato relativo all'iniziativa ordinaria è circa il doppio di quello dell'iniziativa vincolata, si registra una significativa prevalenza dell'iniziativa vincolata rispetto a quella ordinaria.

1.2 Sedi dell'esame parlamentare

Per quanto concerne le sedi in cui sono state esaminate le leggi approvate, i dati relativi ai procedimenti legislativi adottati sono riportati nella tabella seguente, in termini assoluti e in percentuale:

<i>Sede</i>	X	XI	XII	XIII
Referente	487 (45,26%)	215 (68,47%)	261 (88,47%)	255 (69,11%)
Legislativa o deliberante	589 (54,74%)	97 (30,89%)	32 (10,85%)	112 (30,35%)
Redigente	—	2 (0,64%)	2 (0,68%)	2 (0,54%)
TOTALE	1.076	314	295	369

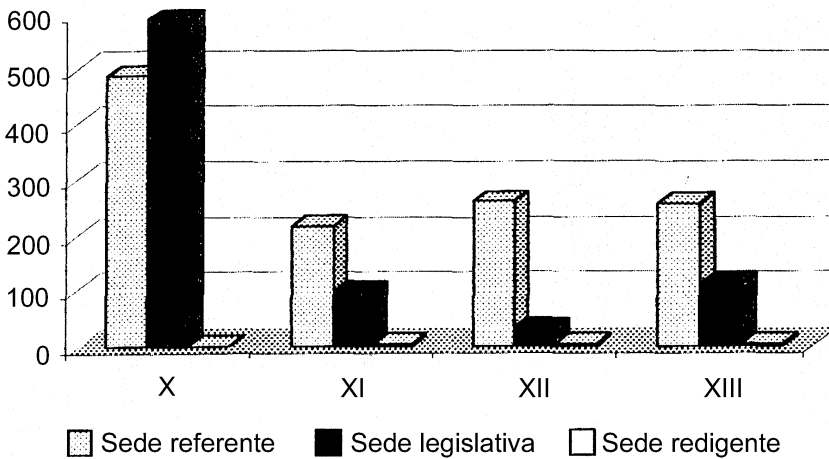
Fonte: Servizio Commissioni

I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, almeno in una fase, alla Camera o al Senato nella sede indicata.

³ La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle commissioni) è la seguente: 57,7 per la X legislatura; 23,7 per l'XI; 24,7 per la XII; 25,7 per la XIII.

In linea generale, sembra emergere una ripresa del ricorso alla sede legislativa nell'attuale legislatura, mentre rimane costante il dato relativo alla sede redigente, indicativo di una scarsissima utilizzazione di tale procedura.

L'andamento del ricorso alle varie sedi nelle legislature precedenti, è evidenziato dal seguente grafico:



1.3 Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata

Nell'ambito della produzione legislativa ad iniziativa non vincolata, è stata condotta una rilevazione che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate le seguenti categorie:

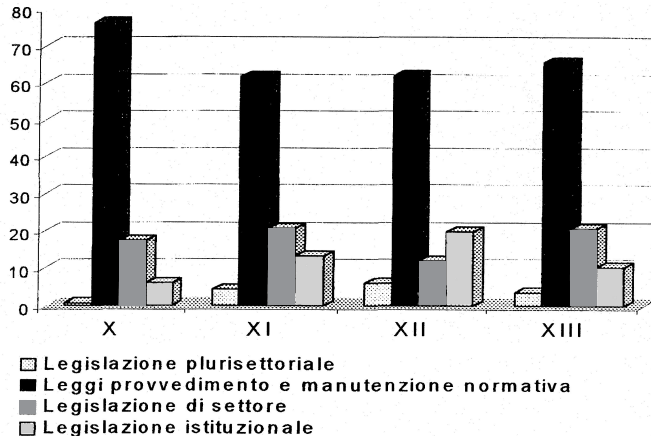
– *leggi provvedimento* - finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi - e *provvedimenti di manutenzione normativa*, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

– *legislazione di settore* - volta a introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;

– *legislazione istituzionale* - che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

– *legislazione intersettoriale* - che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

L'incidenza di queste categorie si rileva dal seguente grafico:



I dati relativi alle tipologie rappresentate nel grafico, disaggregati a loro volta in sottocategorie, sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella:

Tipologia delle leggi approvate (dati percentuali)

	X	XI	XII	XIII
Legislazione intersettoriale	0,60	4,17	6,00	3,45
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	76,20	61,67	62,00	65,52
Legislazione di settore	17,37	20,83	12,00	20,69
Legislazione istituzionale	5,85	13,33	20,00	10,34
Totale	100	100	100	100

La percentuale delle leggi approvate in sede legislativa, suddivisa per tipologia, è la seguente:

Tipologia % Sede legislativa ⁴

	X	XI	XII	XIII
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	93,91	91,89	61,29	72,63
Legislazione di settore	77,59	88,00	16,67	40,00
Legislazione istituzionale	51,28	75,00	30,00	26,67

⁴ Tali dati fanno riferimento all'applicazione del procedimento in sede legislativa presso la Camera dei deputati.

1.3.1 *Le leggi provvedimento e la manutenzione normativa*

In tutte le legislature considerate una quota significativa (65,5% del totale) della legislazione di origine parlamentare è costituita dalle leggi provvedimento e di manutenzione normativa. Si tratta di una tipologia di legislazione che, in genere, è rappresentata da provvedimenti di estensione limitata e di non grande rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico. Questo dato trova conferma nell'alta percentuale di provvedimenti approvati in sede legislativa (72,6% del totale in questa legislatura)⁵. Operando un confronto con le precedenti legislature, è interessante rilevare come la quota di legislazione rientrante in questa categoria non subisca significative variazioni nel tempo (si passa infatti dal 76,2% della X legislatura al 65,5% della XIII): tale dato potrebbe indicare che la domanda proveniente dal sistema normativo per interventi di aggiustamento marginale di rango legislativo rimane sostanzialmente costante e che gli interventi di delegificazione effettuati in alcuni settori normativi non sono sempre riusciti ad incidere in modo significativo sulle cause all'origine di tale fenomeno.

1.3.2 *La legislazione attuativa delle politiche settoriali*

Nella legislatura in corso risulta in aumento il dato relativo alla legislazione di settore: rientrano in questa categoria le leggi che stabiliscono le regole per il governo di specifici settori o definiscono gli strumenti per la realizzazione delle politiche in questi ambiti. Si tratta della legislazione tipicamente oggetto del lavoro di elaborazione delle commissioni parlamentari e che esprime indirizzi che possono essere ricompresi nel dominio delle c.d. «mesopolitiche». Circa il 20,6% della legislazione ordinaria approvata nella legislatura in corso può essere fatto rientrare in questa categoria, con un netto incremento percentuale rispetto alla precedente legislatura (nella quale il dato percentuale era del 12%).

Anche per le leggi di settore non è infrequente il ricorso al procedimento in sede legislativa, che nell'attuale legislatura ha interessato il 40% dei provvedimenti approvati a fronte del 16% della XII legislatura e del 77,6% della X.

Va inoltre tenuto presente che, negli ultimi anni, alcuni dei principali interventi di riforma settoriale sono avvenuti, non solo mediante l'approvazione di singole leggi *ad hoc* (nella attuale legislatura, per esempio, la L. 425/1997 sulla riforma degli esami di maturità, la L. 352/97 e la L. 88/98

⁵ Si segnala, tuttavia, che l'applicazione del procedimento in sede legislativa, per le leggi provvedimento, registra una diminuzione dal 93,9% della X legislatura al 72,6% della legislatura in corso.

in tema di beni culturali, la L. 249/1997 di riordino dei sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), ma anche — soprattutto per i settori che incidono maggiormente sulla spesa pubblica, come la sanità, le finanze e il pubblico impiego — nell'ambito di provvedimenti intersettoriali (per l'analisi di tali provvedimenti si rinvia al paragrafo 1.3.4).

1.3.3 *La legislazione istituzionale*

Le leggi che rientrano in tale categoria rappresentano nell'attuale legislatura il 10,3% del totale, a fronte del 20% della precedente legislatura⁶.

Per l'attuale legislatura si sono considerate all'interno di questa tipologia 15 leggi, prevalentemente in tema di diritti (con riferimento alla tutela della *privacy*: L. 675 e 676 del 1996; alla regolamentazione dell'immigrazione: L. 40/1998; alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza: L. 285/1997 e 451/1997; all'integrazione sociale dei ciechi pluriminorati: L. 284/1997) e in tema di giustizia (L. 254/1997 di delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado e L. 267/1997 in tema di valutazione delle prove nel processo penale). Anche per le leggi che rientrano nella tipologia istituzionale, si rileva il ricorso allo strumento della delega legislativa (che, oltre che dalla L. 254/997 prima citata, è disposto anche dalla L. 676/1996 sulla *privacy* e dalla L. 40/1998 sull'immigrazione).

1.3.4 *La legislazione intersettoriale come legislazione complessa*

I provvedimenti intersettoriali, pur essendo in numero estremamente limitato, si caratterizzano per la capacità di incidere su una pluralità di settori, sia con normazione diretta, sia tramite lo strumento della delega legislativa, dando vita a complesse catene di provvedimenti di attuazione (per i profili specifici della delegazione legislativa e per le problematiche sull'esercizio delle deleghe si rinvia alla sezione 2).

⁶ Al di là dei dati percentuali, sembra opportuno ricordare gli interventi legislativi più significativi approvati nelle legislature considerate. Nella X legislatura (5,8%): la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio (L. 400/1988), le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso (L. 241/1990), la riforma delle autonomie locali (L. 142/1990), la riforma dei reati contro la P.A. (L. 86/1990 e 181/1992). Nella XI legislatura (13,3%): le riforme elettorali (L. 276 e 277 del 1993 per le elezioni politiche, L. 81/1993 per le elezioni amministrative e L. 515/1993 sulla propaganda elettorale), nonché gli interventi di depenalizzazione, per lo più attuati con decreti delegati. Nella XII legislatura (20%): alcune leggi in materia di diritti e di prevenzione e repressione di reati, che avevano impegnato le Camere anche nelle precedenti legislature, quali la L. 332/1995 in materia di misure cautelari e diritto di difesa, la L. 66/1996 in tema di violenza sessuale, la L. 108/1996 in tema di usura.

I provvedimenti riconducibili a tale tipologia in ciascuna legislatura risultano così suddivisi:

– X legislatura: due leggi comunitarie (L. 428/90 e 142/92), rispettivamente per il 1990 e il 1991, e due provvedimenti collegati (L. 407/90, L. 412/91);

– XI legislatura: due leggi comunitarie (L. 489/92 e 146/94), per il 1992 e il 1993, due collegati (L. 498/92 e L. 537/93) e la L. 421/92, recante delega al Governo per un'ampia riforma strutturale nei settori della sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale;

– XII legislatura: una legge comunitaria (L. 52/96), per il 1994, e due collegati (L. 724/94 e 549/95);

– XIII legislatura: una legge comunitaria (L. 128/98), per gli anni 1995-1997, due collegati (L. 662/96 e 449/97) e le L. 59 e 127 del 1997, concernenti, la prima, delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, e la seconda, misure per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo.

Tra i provvedimenti sopra indicati, i casi più significativi sia per la molteplicità dei settori implicati, sia per l'impatto sulle normative di settore sono rappresentati dalla L. 421/92, (c.d. «legge Amato») e dalla L. 59/1997 (c.d. «legge Bassanini 1»).

La L. 421/92, approvata nell'ambito della manovra finanziaria per l'anno 1993, come è noto, ha dettato principi di delega per la riforma di quattro settori strategici della finanza pubblica: sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale. Tali settori peraltro erano stati oggetto, anche nelle precedenti legislature, di impegnativi interventi legislativi con la presentazione di disegni di legge, sui quali tuttavia non si era pervenuti ad una decisione parlamentare (in particolare per la riforma previdenziale e per la sanità), oppure di microinterventi, attuati prevalentemente con il ricorso a decreti-legge (finanza locale e pubblico impiego). Le riforme sono state quindi realizzate attraverso un flusso di decreti legislativi ⁷ cui si sono aggiunti, dopo un periodo di sperimentazione, altri decreti correttivi e integrativi. Altre modificazioni all'impianto normativo così risultante sono poi state introdotte dai successivi provvedimenti collegati alle leggi finanziarie, sia per realizzare ulteriori risparmi di spesa, sia per effettuare aggiustamenti normativi ⁸.

⁷ In tutto 28, di cui 7 per la sanità, 8 per il pubblico impiego, 6 per la previdenza e 7 per la finanza territoriale.

⁸ Nel caso della previdenza il decisivo completamento della riforma è stato infine attuato con una legge (L. 335/95), che ha previsto, peraltro, ulteriori deleghe, con la successiva emanazione di 18 decreti legislativi. Nel caso del pubblico impiego, una rilevante modificazione ed integrazione della riforma operata con il D.lgs. n. 29/93 (attuativo della L. 421/92) e successive modificazioni è stata effettuata, da ultimo, con il D.lgs. 80/1998, in attuazione della ulteriore delega dettata dalla legge Bassanini (L. 59/97). Per la sanità,

Non meno significativa è la L. 59/1997, approvata nella XIII legislatura, nell'ambito della manovra finanziaria per il 1997, con la finalità di avviare, attraverso ampie previsioni di delega, sia il decentramento amministrativo che il riordino organizzativo della pubblica amministrazione.

La legge 59/97 ha conferito al Governo l'esercizio di un articolato potere per il conferimento a regioni ed enti locali di ampie funzioni amministrative, per il riordino delle strutture amministrative statali centrali e periferiche e per il riordino della disciplina relativa alle attività economiche e industriali.

In base alle deleghe per il decentramento di funzioni e il riordino delle attività economiche e industriali sono stati emanati nove decreti legislativi ⁹.

Per quanto concerne, in particolare, la riforma della pubblica amministrazione, la delega al Governo ha riguardato la razionalizzazione dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio, anche attraverso il riordino, la soppressione e fusione dei Ministeri ed amministrazioni centrali anche autonome, e il riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di valutazione dei costi, rendimenti e risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché il riordino degli enti pubblici nazionali diversi da quelli previdenziali ed assistenziali. Tale delega ha avuto parziale attuazione, con l'emanazione di cinque decreti delegati ¹⁰.

In tema di pubblico impiego, infine, la stessa legge n. 59 ha conferito delega all'emanazione di decreti di modifica ed integrazione del D.lgs. 29/1993, in base alla quale sono stati emanati tre decreti legislativi ¹¹.

Considerazioni particolari, nell'ambito della legislazione intersettoriale, valgono per le leggi comunitarie e per i provvedimenti collegati alle leggi finanziarie.

tra i provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1998, è stato presentato un disegno di legge-delega, di riordino del SSN, in via di approvazione.

⁹ Si tratta dei seguenti provvedimenti: D.lgs. 143/97, in materia di agricoltura; D.lgs. 469/97, sul mercato del lavoro; D.lgs. 422/97, in materia di trasporto locale; D.lgs. 112/98, per quattro macro - settori (sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa, regionale e locale e regime autorizzatorio), conservando allo Stato funzioni residuali; D.lgs. 115/98, per il riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali); D.lgs. 32/98, sul sistema di distribuzione dei carburanti; D.lgs. 114/98, per la disciplina del commercio; D.lgs. 123/98, per interventi di sostegno alle imprese; D.lgs. 143/98, in materia di commercio estero.

¹⁰ Si tratta dei seguenti provvedimenti: D.lgs. 3/98 (riordino degli organi collegiali presso il Dipartimento dello spettacolo); D.lgs. 426/97 (Scuola nazionale di cinema); D.lgs. 20/98 (Istituto del Dramma antico); D.lgs. 19/98 (Biennale di Venezia); D.lgs. 134/98 (enti lirici). È in corso di pubblicazione il D.lgs. sugli enti per la ricerca scientifica e tecnologica.

¹¹ D.lgs. 396/97, sulla rappresentatività sindacale, e D.lgs. 80/98, in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche e di giurisdizione amministrativa; D.lgs. 59/98, per la disciplina della qualifica dirigenziale del personale docente.

Come si vedrà meglio in seguito (sezione 4), le leggi comunitarie hanno prodotto consistenti flussi normativi per il recepimento — o con decreto legislativo o in via regolamentare o in via amministrativa — delle direttive comunitarie indicate dalle leggi stesse (per l'analisi di dettaglio dell'attuazione della normativa comunitaria si rinvia ai paragrafi 4.3, 4.4 e 4.5 del presente Rapporto). In alcuni casi il recepimento della normativa comunitaria ha determinato aggiustamenti o modifiche puntuali della normativa nazionale vigente; in altri casi invece, come ad esempio in tema di sicurezza del lavoro, intermediazione finanziaria, esercizio dell'attività assicurativa, si è delineata una legislazione a contenuto innovativo. Va inoltre osservato che, per alcune materie (sanità veterinaria, commercializzazione ed etichettatura dei prodotti, tutela dei consumatori, ecc.), il quadro normativo si è andato progressivamente modificando parallelamente alle innovazioni via via intervenute nel regime comunitario. In ogni caso aspetti significativi della legislazione di settore sono stati spesso ridisciplinati attraverso decreti legislativi di adeguamento alla normativa comunitaria, rendendo superflua l'iniziativa legislativa ordinaria.

I settori maggiormente interessati dalla decretazione delegata, in attuazione delle leggi comunitarie fino ad ora approvate, sono i settori sanità (49 decreti legislativi adottati), attività produttive (43), ambiente (18) e credito e risparmio (15). Per gli ulteriori approfondimenti sui dati qualitativi dell'attuazione della normativa comunitaria si rinvia al paragrafo 4.5

Per quanto riguarda i provvedimenti collegati alla legge finanziaria¹², da un esame delle manovre realizzate nel corso degli anni si rileva un'evoluzione del loro contenuto normativo, da disposizioni finalizzate a realizzare solo interventi aventi riflessi finanziari su specifici settori, a disposizioni di più ampio respiro, dirette a compiere organiche riforme dei settori strategici della finanza pubblica, sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale.

L'ampliamento del contenuto dei collegati si è accompagnato alla ricerca di maggiore rigore in ordine alla tipologia di norme che potevano in essi essere contenute, rimanendo sempre quale filo conduttore l'obiettivo della riduzione del disavanzo pubblico.

Con la risoluzione del 30 settembre 1992 di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1993-1995 (confermata

¹² In base alla disciplina vigente (articolo 1-*bis*, co. 1, lettera *c*), e articolo 3, co. 4, della L. 468/1978 come modificata dalla L. 362/1988), il Documento di programmazione economico-finanziaria deve recare l'indicazione dei provvedimenti che il Governo ritiene collegati alla manovra correttiva delineata nel Documento medesimo, specificandone l'ancoraggio alle regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato e più in generale del settore pubblico per il triennio di riferimento. Il Documento deve inoltre indicare una stima di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento, quantificandone cioè l'effetto correttivo rispetto all'andamento tendenziale.

dalle risoluzioni di approvazione del DPEF per gli anni successivi), le Camere hanno infatti impegnato il Governo ad alcuni adempimenti ai fini della predisposizione della successiva manovra di finanza pubblica. In particolare, si è previsto che i provvedimenti collegati siano considerati tali essenzialmente in relazione all'effetto quantitativo di ciascuno (documentato dalle relazioni tecniche presentate dal Governo) in ordine al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del disavanzo, in modo che ogni disposizione contrastante con tale finalità sia considerata «estranea» e quindi sottoposta allo stralcio nell'ambito della procedura sul contenuto proprio del provvedimento prevista dai regolamenti parlamentari.

Conseguentemente, ai disegni di legge collegati sono state estese le regole di presentazione e di ammissibilità degli emendamenti di iniziativa parlamentare stabilite per l'esame del disegno di legge finanziaria, considerando inammissibili gli emendamenti che comportano aumenti di spesa ancorché compensati, nonché quelli che non concorrono alla riduzione prefissata del disavanzo.

La regola sull'ammissibilità degli emendamenti — che cioè le modifiche proposte debbano concorrere alla riduzione prefissata del disavanzo — ha avuto maggiore difficoltà di attuazione, specie negli ultimi anni.

La L. 662/1996 (collegata alla manovra per il 1997), che pure ha determinato un contenimento dei saldi per 41.000 miliardi rispetto ad una manovra complessiva di 62.500 miliardi, si contraddistingue infatti, rispetto alle precedenti, per la pluralità di norme di carattere ordinamentale in essa contenute, cui si accompagnano numerose norme di sanatoria degli effetti di decreti legge decaduti per decorrenza dei termini costituzionali. Essa reca inoltre 12 deleghe in materia fiscale¹³ che, pur non determinando un effetto finanziario quantificabile, hanno tuttavia costituito un punto qualificante della politica economica del governo in questo settore.

Nella L. 449/1997 (collegato 1998) — che ha determinato, nell'ambito di una manovra da 25.000 miliardi, una riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni di 14.422 miliardi, di cui 9.260 di minori spese e 6.240 di maggiori entrate — le norme direttamente finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, concentrate nei settori che rappresentano il contenuto ricorrente e tipico delle politiche di bilancio (sanità, previdenza, pubblico impiego, finanza locale e regionale), ammontano a circa il 23% del totale, ivi comprese quelle anche onerose finalizzate a compensare la penosità delle misure restrittive. Poco più del 23% è costituito da norme ordinamentali (prive cioè di effetti finanziari), ma accessorie alla manovra, ovvero di assestamento rispetto a precedenti manovre. Nel testo sono contenute, poi, circa un 10% di norme a carattere agevolativo e microsettoriale ed un numero rilevante di norme ordi-

¹³ La riforma del sistema fiscale ha comportato l'emanazione di venti decreti legislativi e di otto regolamenti delegificati.

namentali isolate, alcune con possibili effetti finanziari positivi, non scontati nei saldi (circa il 12%), altre, quasi il 25%, prive di effetti finanziari ovvero con effetti incerti. L'altra innovazione di grande rilievo della manovra 1998 è la presenza di misure incentivanti destinate a promuovere lo sviluppo economico-produttivo e l'occupazione, in particolare nelle aree depresse che rappresentano circa il 6,2% delle norme presenti nel testo.

Il carattere composito ed eterogeneo del testo e la presenza di misure espansive ha richiamato tuttavia l'afflusso di numerose altre norme affini che, durante l'iter parlamentare, hanno provocato una abnorme dilatazione del contenuto ed una forte criticità in tutte le fasi della sessione di bilancio: si è, infatti, manifestata una seria difficoltà nel mantenimento di criteri ordinati per la delimitazione del contenuto e per il rispetto delle finalità del disegno di legge collegato. In tal modo, si è determinato un deterioramento della qualità legislativa del testo e si è indotto disordine normativo nelle legislazioni settoriali, per l'occasionalità e la frammentarietà di numerose disposizioni. In relazione a tale problematica, i Presidenti di Camera e Senato hanno avviato in collegamento con il Governo un'istruttoria per affrontare il problema di definire un limite di contenuto del collegato¹⁴.

Le valutazioni «politiche» di tale lavoro istruttorio sono contenute nelle risoluzioni di approvazione del «DPEF 1999-2001», con le quali si impegna tra l'altro il Governo a presentare, in occasione della prossima sessione di bilancio, un provvedimento collegato che contenga esclusivamente disposizioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi di saldo, i cui effetti finanziari siano quantificati nella relazione tecnica. Esso potrà inoltre contenere: misure di tipo espansivo finalizzate alle azioni, individuate nelle risoluzioni, di sviluppo dell'economia e di sostegno dell'occupazione; norme ordinamentali strumentali rispetto al conseguimento dei saldi; norme volte ad assestare la portata di interventi disposti da precedenti manovre. Sono pertanto escluse le misure agevolative prive di obiettivi rilevanti ai fini della politica economica, le norme ordinamentali prive di effetti finanziari quantificabili, e le norme a carattere localistico e micro-settoriale o micro-ordinamentale. Il collegato «di sessione» non dovrà inoltre contenere deleghe legislative al Governo per l'introduzione di riforme organiche di settore o per interventi di riordino anche vertenti su materie indicate nelle risoluzioni.

¹⁴ A tale finalità si connette il lavoro di analisi del contenuto e di classificazione delle norme di cui al rapporto n. 11 dell'*Osservatorio sulla legislazione*.

2. LE DELEGHE LEGISLATIVE

2.1 Volume della decretazione legislativa

Il volume della decretazione legislativa, considerando il flusso, cioè il numero dei decreti legislativi emanati durante la legislatura, anche in attuazione di deleghe conferite nelle precedenti legislature, è il seguente:

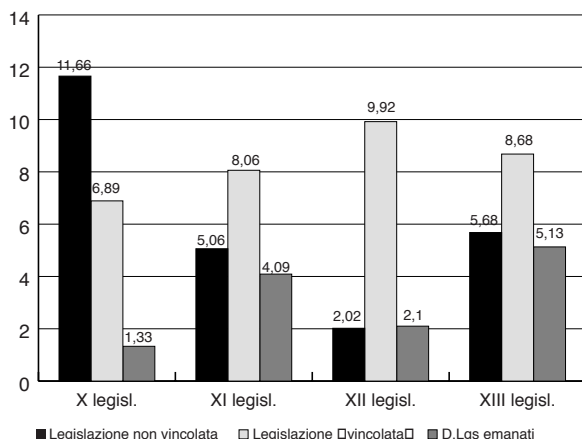
Tabella 1. *Volume della decretazione legislativa per legislatura – Media mensile*¹⁵

	<i>Legislatura</i>			
	X	XI	XII	XIII
Totale D.lgs. emanati	77	97	52	132
Media mensile	1,33	4,09	2,10	5,13

Rispetto al complessivo volume della legislazione (per legislatura) ed estra-polando da questo il dato relativo ai progetti di legge di iniziativa «vincolata» (leggi di conversione, di bilancio e di ratifica di trattati internazionali), la media mensile di esercizio delle deleghe da parte del Governo è illustrato dalla seguente tabella:

¹⁵ La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 57,7 per la X legislatura; 23,7 per l'XI; 24,7 per la XII; 25,7 per la XIII.

Tabella 2. *Raffronto tra le medie mensili relative alla legislazione ordinaria, alla legislazione «vincolata» ed ai decreti legislativi emanati (per legislatura)*



Come si evince dalla tabella, a parte il caso della X legislatura, per le legislature XI, XII e XIII la media mensile della legislazione ordinaria non «vincolata» è sostanzialmente pari a quella della delegazione legislativa (anche se le medie cambiano se considerate per le 4 legislature: 6,09 per la legislazione ordinaria; 3,16 per la delegazione), mentre, sempre con l'eccezione della X legislatura, è sempre molto alta la media della legislazione «vincolata» (media delle 4 legislature pari a 8,38).

Il dato sulla delegazione legislativa precedentemente illustrato può inoltre confrontarsi con quello relativo ai decreti legislativi emanati in attuazione¹⁶ delle singole disposizioni di delega (a prescindere quindi dall'arco temporale della legislatura), in quanto ogni delega può essere attuata con una pluralità di decreti legislativi.

Tabella 3. *Attuazione delle singole disposizioni di delega*

	Legislatura			
	X	XI	XII ¹⁷	XIII ¹⁷
Leggi che prevedono deleghe	26	16	5	15 (11)
Disposizioni di delega	126	93	69	113 (62)
Disposizioni di delega non attuate	17	21	17 (2)	60 (53)
D.lgs. emanati	157	100	66	63 (---)

¹⁶ Il dato dell'attuazione è relativo alla pubblicazione del decreto legislativo nella Gazzetta Ufficiale. Vengono considerate pertanto non attuate le deleghe per le quali siano in corso di esame gli schemi di decreti legislativi.

¹⁷ Tra parentesi è riportato il dato delle deleghe non esercitate i cui termini risultino ancora pendenti. Il dato comprende anche le deleghe ad emanare disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi.

La tabella sembra indicare che il tasso di attuazione, che appare elevato per la X e XI legislatura (rispettivamente, l'86,5% e il 77,4%), è leggermente inferiore per la XII (75,3%). Attualmente, il tasso di attuazione della XIII legislatura (al 30 giugno 1998) è pari al 46,9%. Va tuttavia rilevato che il termine per l'esercizio di un buon numero di deleghe è ancora in corso.

2.1.1 *L'incidenza delle leggi comunitarie*

Per una valutazione sistematica dei dati statistici riportati nelle Tabelle 1 e 2, va rilevato che una forte componente del ricorso alla delega legislativa nelle precedenti legislature, come si vedrà anche nella successiva sezione 4, è rappresentata dalle deleghe per il recepimento di direttive comunitarie, conferite in primo luogo dalle leggi comunitarie, delle quali quattro solo nella X e XI legislatura (ciò è dovuto al ritardo con cui lo Stato italiano ha proceduto al recepimento della normativa comunitaria ed al conseguente arretrato così determinatosi), nonché dalle disposizioni di delega comunque attuative di direttive comunitarie (in materia societaria, di sanità e protezione dei lavoratori, fiscale).

Le leggi comunitarie promulgate a partire dalla X legislatura ed i relativi decreti delegati sono illustrate dalla seguente tabella (per l'analisi di dettaglio dell'attuazione della normativa comunitaria si rinvia alla citata sezione 4):

Tabella 4. *Deleghe previste dalla legge comunitaria*
(X – XII legislatura)

<i>Legislatura</i>	<i>Legge comunitaria</i>	<i>Disposizioni di delega</i>	<i>D.lgs. emanati</i>	<i>Tasso di attuazione (%)</i>
X	L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990)	39	63	100
	L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991)	32	38	90,6
XI	L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge c.d. "minicomunitaria")	19	24	100
	L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993)	33	28	69,6
XII	L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994)	33	37	81,8

Va peraltro precisato che, data la tendenza alla completa attuazione delle leggi comunitarie, su questa incide fortemente il «trascinamento», mediante la proroga del termine, di singole disposizioni di delega da una legislatura all'altra (ad esempio, nella XII legislatura, sono stati emanati 6 decreti legislativi in attuazione della legge comunitaria per il 1991 - L. 142/1992).

Infine, nella legislatura in corso è stata promulgata la L. 24 aprile 1998, n. 128 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee (legge comunitaria 1995 - 1997)", che reca 36 disposizioni di delega, nessuna delle quali è stata ancora attuata¹⁸. Pertanto, ai fini di una comparazione omogenea dei dati sul volume della delegazione legislativa delle legislature X, XI e XII rispetto a quello emergente nella XIII legislatura, è necessario depurare tali dati da quelli relativi ai decreti legislativi emanati in attuazione delle precedenti leggi comunitarie.

In concreto, quindi, rispetto alla Tabella 1, il dato relativo al volume della decretazione legislativa, senza considerare l'incidenza delle leggi comunitarie, è il seguente:

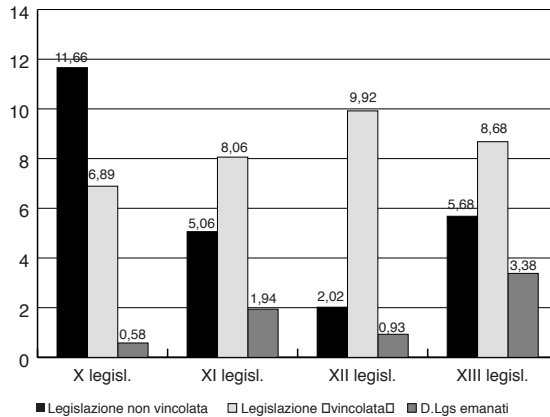
Tabella 5. *Volume della decretazione legislativa per legislatura - Media mensile (senza leggi comunitarie)*

	<i>Legislatura</i>			
	X	XI	XII	XIII
Totale D.lgs. emanati	34	46	23	87
Media mensile	0,58	1,94	0,93	3,38

Mentre, rispetto alla Tabella 2, il dato relativo al raffronto tra le medie mensili di leggi ordinarie, ad iniziativa «vincolata» e decreti legislativi emanati (per legislatura), escludendo le leggi comunitarie, è il seguente:

¹⁸ Si ricorda che il dato dell'attuazione è relativo alla pubblicazione del decreto legislativo nella Gazzetta Ufficiale. Vengono considerate pertanto non attuate le deleghe per le quali siano in corso di esame gli schemi di decreto legislativo.

Tabella 6. *Raffronto tra le medie mensili relative alla legislazione ordinaria, alla legislazione vincolata ed ai decreti legislativi emanati per legislatura (senza leggi comunitarie)*



Come si evince dalla tabella, escludendo il dato delle leggi comunitarie, il dato relativo alla decretazione legislativa è circa 1/3 di quello della legislazione ordinaria nella XI legislatura, la metà nella XII, mentre nell'attuale legislatura ha un valore di circa 2/3 rispetto alla legislazione ordinaria. Per quanto riguarda le medie per le quattro legislature, esse sono pari a 6,10 per la legislazione ordinaria, 8,38 per quella «vincolata» e 1,70 per la delegazione.

2.2 L'utilizzo della delegazione nelle precedenti legislature

2.2.1 La qualità dell'intervento nella X legislatura

Non considerando l'attuazione della normativa dettata mediante le leggi comunitarie, l'uso dello strumento della delegazione legislativa è stato, nel corso della X legislatura, legato ad interventi di dettaglio. Ciò è dovuto probabilmente alla scarsa stabilità degli Esecutivi che si sono succeduti ed al fatto che ciascun nuovo Governo non si sia sentito vincolato, dal punto di vista programmatico, all'attuazione delle deleghe conferite a Governi precedenti.

Gli unici provvedimenti che abbiano realizzato un intervento di qualche rilievo di carattere organizzativo sono, nella X legislatura, quelli derivanti dalla L. 30 luglio 1990, n. 218 (con i quali è stata attuata una ampia riorganizzazione degli istituti di credito), dalla L. 15 dicembre 1990,

n. 395 (riorganizzazione del corpo di polizia penitenziaria), dalla L. 13 giugno 1991, n. 190 (che ha delegato il Governo ad emanare il nuovo codice della strada) e dalla L. 30 dicembre 1991, n. 413 (con cui è stata rivista la disciplina del contenzioso tributario).

2.2.2 *L'intervento strutturale*

Nella XI legislatura si assiste invece ad un duplice mutamento qualitativo.

Anzitutto, viene utilizzato specificamente lo strumento della delega per un'ampia riforma strutturale e intersettoriale da parte di singole leggi: con la L. 23 ottobre 1992, n. 421 è stato realizzato un ampio riordino in materia sanitaria (7 decreti legislativi), previdenziale (6 decreti legislativi), nella pubblica amministrazione e nel pubblico impiego (8 decreti legislativi) e nella finanza territoriale (7 decreti legislativi)¹⁹.

Analoga funzione viene poi svolta dal provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica nel senso che esso diventa, attraverso l'utilizzo della delega, uno strumento capace di incidere con diverse modalità ed in vari settori²⁰. La L. 24 dicembre 1993, n. 537 (collegato per il 1994) prevedeva infatti un'ampia delega per il riordino dei Ministeri e delle Amministrazioni centrali, degli enti pubblici di previdenza ed assistenza (in via complementare alla riforma della L. 421) e degli altri enti pubblici non economici con funzioni analoghe. L'esercizio di tali deleghe è stato tuttavia reso difficile anche dall'anticipata fine della legislatura.

Le tendenze delineatesi nella XI legislatura si confermano anche nella XII legislatura in quanto, a fronte di un esiguo numero di leggi contenenti deleghe (5 leggi) viene utilizzato lo strumento della delega per attuare una impegnativa riforma del sistema pensionistico, sulla linea tracciata dalla già citata L. 421 del 1992: la L. 335 dell'8 agosto 1995 ha realizzato infatti, at-

¹⁹ In particolare, il tema della riforma pensionistica ha assunto un rilievo centrale nell'ambito dell'individuazione degli strumenti per contenere il crescente disavanzo nel settore della spesa pubblica anche se i decreti legislativi emanati in attuazione di questa parte della L. 421 sono caratterizzati ancora da un carattere spiccatamente congiunturale. Invece, per quanto riguarda il pubblico impiego, il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ha delineato un nuovo assetto organizzativo nella materia, (la c.d. «privatizzazione» del rapporto di lavoro pubblico, ricondotto alla medesima disciplina civilistica che regola il lavoro privato ed il conseguente spostamento della giurisdizione dal foro speciale amministrativo a quello ordinario; la distinzione tra i compiti di direzione politica, che spettano al Ministro ed i compiti di direzione amministrativa, che competono ai dirigenti).

²⁰ Va ricordato che l'utilizzo della delega nei provvedimenti collegati è stato, a parte l'eccezione della L. 537, citata *infra*, del tutto sporadico e rivolto alla disciplina di aspetti particolari: accesso della p.a. al sistema informativo dell'anagrafe tributaria (L. 29 dicembre 1990, n. 407); utilizzazione delle risorse naturali e disciplina delle S.p.A. tra enti locali (L. 23 dicembre 1992, n. 498).

traverso l'emanazione di 18 decreti legislativi, una modifica strutturale del previgente ordinamento previdenziale con il passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo, perseguendo esplicitamente il duplice obiettivo di riportare in equilibrio le prospettive finanziarie del sistema e, nel contempo, di renderne più eque le prestazioni.

Si arricchisce ulteriormente, poi, la tipologia degli interventi recati dal provvedimento collegato: la L. 28 dicembre 1995, n. 549 (collegato per il 1996) incide infatti strutturalmente operando:

– *il riordino organizzativo*: la L. 549 ha avviato, con una serie di deleghe, l'attuazione del nuovo modello di difesa procedendo alla riorganizzazione delle forze armate;

– *il riordino strutturale*: la L. 549 aveva previsto una ampia delega volta a conferire funzioni e compiti amministrativi a regioni ed enti locali, anticipando una tendenza ad un ampio decentramento che ha trovato compiuta espressione e realizzazione soltanto nella XIII legislatura;

– *la «manutenzione» normativa*: ne sono esempi il D.lgs. 29 giugno 1996, n. 414 (trattamento pensionistico del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto, ad integrazione della riforma prevista dalla L. 335/1995) ed il D.lgs. 11 giugno 1996, n. 336 (revisione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, già attuato con la L. 421/1992).

2.3 La delegazione legislativa nella XIII legislatura: l'intervento strutturale

Dal punto di vista della direzione dell'intervento normativo del Governo nella XIII legislatura, si osserva che lo strumento del decreto legislativo appare ormai in prevalenza funzionalizzato ad interventi di riordino organizzativo e strutturale di settori; da un lato, introducendo regole nuove nei settori esaminati, dall'altro, nel senso di definire strumenti amministrativi e finanziari per attuare specifiche politiche di settore.

Appare inoltre importante rilevare che, mentre viene confermato il carattere di strumento di intervento strutturale e intersettoriale del «collegato» (nella XIII legislatura, le L. 23 dicembre 1996, n. 662 e L. 27 dicembre 1997, n. 449), esso appare caratteristico anche di altre leggi: in particolare, la L. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini 1, che rappresenta, insieme alla L. 15 maggio 1997, n. 127, c.d. Bassanini 2, un collegato c.d. «esterno» alla manovra di finanza pubblica per il 1997), la quale attribuisce al Governo una delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, che si propone di operare un trasferimento di competenze alle autonomie territoriali, riguardanti materie attualmente rientranti nelle competenze statali, a «Costituzione vigente» (nel rispetto del Titolo V della Costituzione), integralmente attraverso lo strumento del decreto legislativo.

Va osservato infine che il ricorso alla delega ha per oggetto sia interventi di riordino micro-settoriali (ne sono esempio il riordino dell'Agenzia dei servizi sanitari regionali, quello degli organi collegiali del Dipartimento dello spettacolo etc.) sia provvedimenti di riordino generale.

I settori principalmente interessati sono i seguenti:

a) *conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali*: la già citata L. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini 1), ha conferito al Governo l'esercizio di un ampio potere per la realizzazione del c.d. «federalismo a Costituzione invariata», devolvendo ampie funzioni statali a regioni ed enti locali e mantenendo a livello centrale alcune funzioni amministrative «residuali». In base a tale delega è stato emanato il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che attua tale conferimento in quattro macro – settori (sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; Polizia amministrativa, regionale e locale e regime autorizzatorio);

b) *la pubblica amministrazione*: in base alla L. 59 il Governo è altresì delegato ad emanare, entro il 31 luglio 1998, uno o più decreti legislativi recanti razionalizzazione dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio, anche attraverso il riordino, la soppressione e fusione dei Ministeri ed amministrazioni centrali anche autonome ed il riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di valutazione dei costi, rendimenti e risultati dell'attività delle P.A. (delega non ancora attuata, se non limitatamente al riordino degli organi collegiali presso il Dipartimento dello spettacolo, con il D.lgs. 8 gennaio 1998, n. 3), nonché uno o più decreti legislativi recanti riordino degli enti pubblici nazionali (diversi da quelli previdenziali ed assistenziali): sono stati emanati, in attuazione di questa delega, alcuni decreti legislativi di riordino (La Biennale, Centro sperimentale di cinematografia, Istituto del Dramma antico);

c) *la difesa*: come precedente accennato, l'attuazione del nuovo Modello di Difesa ha avuto avvio già nella precedente legislatura con un ampio ricorso alla delega, contenuto nella L. 28 dicembre 1995, n. 549 (collegato alla finanziaria per il 1996) concernente la riorganizzazione delle forze armate ed il riordino del personale civile e militare. La L. 22 dicembre 1996, n. 662 (collegato alla finanziaria per il 1997) ha invece delegato al Governo il riordino complessivo della disciplina riguardante il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento degli ufficiali delle forze armate; il trattamento dei volontari in ferma breve; le dispense ed i rinvii del servizio di leva; il collocamento in ausiliaria degli ufficiali e del restante personale delle forze armate. In attuazione di tali deleghe sono stati emanati 5 decreti legislativi;

d) *il bilancio*: anche in questo campo il ricorso alla delega è stato ampio, in particolare attraverso la L. 3 aprile 1997, n. 94 che ha delegato

al Governo la riforma e l'unificazione dei Ministeri del Bilancio e del Tesoro (D.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430), istituendo tra l'altro una apposita Commissione bicamerale consultiva per l'esame dei decreti legislativi;

e) *i trasporti*: la riorganizzazione del settore dell'autotrasporto, prevista dalla L. 23 dicembre 1997, n. 454 e resa necessaria dalla imminente liberalizzazione prevista a livello comunitario, ha avuto inizio con l'emanazione di due decreti legislativi di riordino, rispettivamente, della professione e dell'accesso alla stessa (D.lgs. 14 marzo 1997, n. 84 e 85);

f) *le finanze*: il settore è stato investito da un intenso processo riformatore realizzato essenzialmente mediante il ricorso alla delegazione legislativa: in base alla L. 22 dicembre 1996, n. 662 (che ha anche istituito una apposita Commissione bicamerale consultiva) sono infatti state conferite al Governo numerose deleghe contenenti misure fiscali di carattere strutturale, in attuazione delle quali sono stati emanati 18 decreti legislativi che modificano in maniera organica la normativa del settore e ristrutturano parzialmente l'amministrazione finanziaria. Parallelamente, anche il sistema dei trasferimenti erariali è stato oggetto di una revisione, mediante i D.lgs. 30 giugno 1997, n. 244 (sui trasferimenti erariali agli enti locali) e 15 settembre 1997, n. 342 (dissesto finanziario degli enti locali). Va poi segnalato che, dal punto di vista della messa a punto di strumenti per il perseguimento di politiche di settore, in attuazione della L. 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato per il 1998) sono stati emanati il D.lgs. 29 aprile 1998, n. 124, volto alla ridefinizione della partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie ed al riordino del regime delle esenzioni (c.d. sanitemetro) ed il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, per la determinazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei richiedenti prestazioni sociali agevolate (c.d. riccometro);

g) *il lavoro*: la legislazione delegata è intervenuta principalmente nel riordino del sistema della formazione professionale (v. artt. 140-147 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), della riforma del collocamento (D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469) e dei lavori socialmente utili (D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 468). Tali settori, che risentono tutti della tendenza al decentramento attuata con la L. 59/1997, vengono infatti ridisciplinati in modo radicale (liberalizzazione dei servizi di collocamento, qualificazione dei lavori socialmente utili come strumento di politica attiva etc.). Per quanto riguarda il pubblico impiego, la stessa L. 59 ha altresì conferito una delega ad emanare uno o più decreti legislativi di modifica ed integrazione del D.lgs. 29 del 1993. Sono stati quindi emanati il D.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, sulla rappresentatività sindacale, ed il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che reca disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione amministrativa, in particolare sottoponendo al giudice ordinario le controversie di lavoro nel pubblico impiego;

h) *le attività produttive*: analoghe osservazioni vanno fatte per quanto riguarda la riforma del commercio (D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114) e della razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti per autotrazione (D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32) i quali sono improntati ad una ampia liberalizzazione al fine di conseguire maggior efficienza (economica e sociale) nei settori considerati. Dal punto di vista dell'attuazione delle politiche di settore, di particolare rilevanza è il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, sulla razionalizzazione e riorganizzazione dei procedimenti amministrativi che regolano il sostegno pubblico alle imprese, riconducendo a modelli determinati le varie forme e modalità di incentivazione vigenti.

2.4 Le principali deleghe pendenti e quelle previste da progetti di legge in corso di esame

2.4.1 Deleghe i cui termini non sono ancora scaduti

Preliminarmente si ricorda che le disposizioni recanti deleghe i cui termini non siano ancora scaduti sono attualmente 65, escludendo le 45 disposizioni di delega contenute nella L. 128 del 1998 (legge comunitaria 1995-1997).

Per quanto riguarda l'intervento prospettato dalle deleghe pendenti, va osservato che al momento sono ancora da attuare le 4 deleghe relative ai testi unici previste da leggi promulgate nella legislatura. Esse riguardano, rispettivamente, le disposizioni relative al settore della contabilità (la L. 3 aprile 1997, n. 94 ha previsto l'emanazione di due testi unici, rispettivamente sulla formazione e la gestione del bilancio dello Stato e sulla Tesoreria), ai beni culturali (in base alla L. 8 ottobre 1997, n. 352), agli stranieri (art. 47, comma 1, della L. 6 marzo 1998, n. 40: lo schema di decreto è stato presentato di recente alla Camera, per l'esame delle competenti commissioni parlamentari). Inoltre, con l'articolo 59, comma 23, della L. 449 del 1997, è stato riaperto al 31 marzo 1999 il termine per l'esercizio della delega relativa al testo unico in materia pensionistica, previsto originariamente dalla L. 8 agosto 1995, n. 335.

Si rileva inoltre che le deleghe ancora pendenti che possano considerarsi relative ad ampi settori di intervento, escludendo la legge comunitaria, sono contenute sostanzialmente in due leggi: si tratta della L. 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini 1) e della L. 27 dicembre 1997, n. 449 (collegato per il 1998).

I settori di intervento sono i seguenti:

a) *la pubblica amministrazione*: come precedentemente ricordato, in base alla L. 59 del 1997, il Governo è delegato ad emanare, entro il

31 gennaio 1999 uno o più decreti legislativi recanti razionalizzazione dell'organizzazione della Presidenza del Consiglio, anche attraverso il riordino, la soppressione e fusione dei Ministeri ed amministrazioni centrali anche autonome nonché relativi al riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di valutazione dei costi, rendimenti e risultati dell'attività delle P.A.;

b) *la difesa*: la L. 449 del 1997 ha previsto, a completamento dell'opera di riordino conseguente agli ultimi due «collegati», una delega, da esercitarsi entro il 1 gennaio 1999, relativa alla razionalizzazione delle procedure contrattuali dell'Amministrazione della Difesa;

c) *il riordino del sistema nazionale della ricerca scientifica e tecnologica*: l'articolo 11, comma 1, lett. d) della L. 59 del 1997 ha delegato ad emanare entro il 31 gennaio 1999 uno o più decreti legislativi per il riordino e razionalizzazione degli interventi di promozione e sostegno della ricerca scientifica e tecnologica e degli organismi che ad essa fanno capo.

2.4.2 Deleghe previste da progetti di legge

Nella XIII legislatura, alla data del 30 aprile 1998, le disposizioni recanti deleghe contenute in progetti di legge presentati alla Camera o al Senato sono 120. Di queste solo 28 hanno avuto un inizio di *iter* ed in tale ambito si segnala l'assoluta prevalenza dell'iniziativa parlamentare (17 deleghe su 28 provengono infatti da proposte di legge di iniziativa parlamentare).

Le deleghe più rilevanti sono classificabili nei seguenti settori:

a) *la giustizia*: si segnalano le deleghe relative al decentramento dei servizi della giustizia e per il nuovo ordinamento del Ministero di grazia e giustizia (S. 3215), alla competenza penale del giudice di pace (C. 1873) (c.d. «pacchetto Flick»), di iniziativa governativa, cui si affiancano le proposte di legge S. 2570 (già approvata dalla Camera) e S. 206 relative alla depenalizzazione dei reati minori, tutte di iniziativa parlamentare;

b) *il bilancio*: è stato presentato, per iniziativa governativa, il disegno di legge C. 2732-*bis* che delega il Governo all'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato;

c) *le finanze*: i disegni di legge contenenti deleghe al Governo in questo settore riguardano la nuova disciplina dei reati in materia di imposta sui redditi e sul valore aggiunto (S. 2979), la revisione della disciplina concernente l'imposta sugli spettacoli (C. 4354-*ter*), le disposizioni di riordino della disciplina relativa alla riscossione dei tributi e alle imposte di registro, sulle successioni e sulle donazioni (C. 2372-*oct*) ed il rior-

dino della disciplina civilistica e fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria (S. 3158), tutte di iniziativa governativa; inoltre, di iniziativa parlamentare, la proposta di legge C. 3676 relativa all'emanazione di norme in materia di controlli delle società di capitali e dei mercati finanziari;

d) *la sanità*: in questo settore si segnalano i disegni di legge C. 4230 per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e S. 2818 relativo alla riforma degli Ordini dei medici chirurghi; di iniziativa parlamentare, invece, la proposta di legge S. 1505 "Delega al Governo per il riordino dell'esercizio farmaceutico";

e) *la difesa*: di natura esclusivamente parlamentare, le proposte di legge C. 2970 e C. 2267 conferiscono la delega al Governo per l'attuazione della riforma delle Forze armate su base volontaria per l'istituzione del servizio militare volontario femminile e le proposte di legge C. 458 e C. 3767, per la disciplina del servizio militare volontario femminile;

f) *il lavoro*: anche in questo settore l'iniziativa parlamentare è stata esclusiva: la proposta di legge S. 929 attribuisce infatti al Governo la delega per il riordino della legislazione in materia di lavoro e delega delle competenze alle Regioni, mentre la proposta di legge S. 2389 delega il Governo all'emanazione di un testo unico delle norme generali di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, nonché per l'emanazione di discipline specifiche per settori particolari e di un regolamento contenente disposizioni d'attuazione e tecniche; è stato inoltre presentato un decreto legge che conferisce una delega in materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale e marittimo (S. 2987-A, di iniziativa governativa)

g) *l'ordine e la sicurezza pubblica*: si segnalano qui le proposte di legge C. 4359 sulla emanazione di disposizioni in materia di armi e munizioni e C. 4283 "Delega al Governo in materia di riordinamento delle funzioni di polizia locale" (materia, tra l'altro, già disciplinata dal D.lgs. n. 112 del 1998, attuativo della delega conferita dall'articolo 1 della L. 59/1997).

2.5 *Il fenomeno delle disposizioni integrative e correttive*

Nella XIII legislatura si è anche assistito all'aumento del ricorso all'inserzione, in alcuni testi legislativi, di norme di delega per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive. Tali disposizioni consentono al Governo di emanare, entro un termine più o meno lungo, ulteriori decreti legislativi che correggano quelli c.d. principali.

L'andamento di tale fenomeno è riassunto nella seguente tabella:

Tabella 7. *Deleghe recanti disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi*

	Legislatura			
	X	XI	XII	XIII
Leggi delega che prevedono disposizioni correttive	1	1	2	7 (7)
Disposizioni correttive	1	4	2	7 (7)
Disposizioni correttive non attuate	1	1	1	5 (5)
D.lgs. emanati	—	8	2	3

Tra parentesi è riportato il dato delle deleghe non esercitate i cui termini risultino ancora pendenti.

Nell'attuale legislatura si è registrato il maggior numero di previsioni di disposizioni correttive, a fronte di una relativamente bassa utilizzazione, mentre nella XI legislatura l'unica legge che ha previsto tale strumento (la L. 421/1992) ha avuto un'alta attuazione (8 decreti).

Va poi segnalato che, a partire dalla XII legislatura, anche la legge comunitaria ha previsto la facoltà di emanare disposizioni correttive.

Per quanto riguarda il metodo seguito, mentre è costante il rinvio alla procedura ed ai criteri utilizzati per la delega principale (a tale proposito si ricorda che la L. 400/1988 prevede obbligatoriamente, per le deleghe ultra-biennali, categoria in cui rientra la maggior parte delle deleghe recanti disposizioni integrative e correttive, il parere delle Commissioni parlamentari competenti), si registra, nella XIII legislatura, un mutamento in relazione alla fissazione del termine per l'esercizio di tali deleghe.

Fino a questa legislatura, infatti, il termine era fissato in modo certo, mediante l'indicazione di una data precisa o di un periodo decorrente dalla data di entrata in vigore della legge di delega (uno o due anni). Nell'attuale legislatura, invece, in 4 casi su 7 si è indicato espressamente un termine certo mentre, a partire dalla L. 662/1996, è emersa la prassi di far decorrere il termine per l'emanazione non dalla data di entrata in vigore della legge ma da quella di entrata in vigore dei decreti legislativi principali, con conseguente «mobilità» del termine stesso, nei confronti del quale è determinabile soltanto la scadenza massima (decorrente dalla scadenza della delega principale).

2.6 I principali problemi della delegazione legislativa

L'imponente ricorso alla delegazione, riscontrato soprattutto nella XIII legislatura, ha posto alcune questioni inerenti a tale istituto, sia relative al contenuto della delega sia dal punto di vista procedurale, con particolare riferimento ai numerosi casi in cui è previsto il parere parlamentare e di altri organi consultivi (Consiglio di Stato, sindacati, Conferenza unificata Stato – regioni – città).

In quest'ultimo caso, si è posto soprattutto il problema di definire moduli di collaborazione tra Parlamento e Governo che integrassero le norme contenute in materia nella Costituzione e nell'articolo 14 della L. 23 agosto 1988, n. 400, in relazione a importanti aspetti delle modalità di esercizio della delega (per quanto riguarda ad esempio i criteri di selezione degli interventi, l'incidenza delle proposte di modifica contenute nei pareri parlamentari, la possibilità da parte degli schemi di decreto di fare rinvio a successivi atti normativi per la definizione degli interventi ecc.).

I problemi procedurali emersi e le correlative soluzioni prospettate si possono così riassumere:

– dal punto di vista del contenuto delle deleghe, va segnalato che la struttura normativa prescelta per l'attuazione degli interventi si caratterizza mediante deleghe di carattere molto ampio: si è prospettata, quindi, la necessità di operare una distinzione più precisa, dal punto di vista della formulazione del testo delle proposte di legge contenenti deleghe, tra l'oggetto della delega stessa ed i suoi principi e criteri direttivi, considerando come luogo deputato a tale verifica il Comitato per la legislazione. Il Presidente della Camera ha infatti invitato le Commissioni di merito a sottoporre al Comitato i progetti che contenessero norme di delegazione legislativa per pervenire ad una precisa formulazione dei criteri di delega ed all'adozione di modalità uniformi nella redazione delle relative disposizioni;

– la quantità degli schemi previsti e presentati ha posto il problema del rapporto tra Commissioni di merito e Commissioni speciali, in ragione della concentrazione dell'esame della maggioranza di tali atti presso Commissioni appositamente istituite (ad esempio le tre Commissioni bicamerali istituite per l'esame dei provvedimenti attuativi delle L. 662/1996, L. 59/1997 e 94/1997, nonché la Commissione bicamerale per le questioni regionali). L'apporto delle Commissioni di merito è stato però «recuperato» mediante una procedura delineata dal Presidente della Camera per l'esame degli atti normativi previsti dalla L. 59, in cui, da un lato, si riconosce alle Commissioni di merito la facoltà di trasmettere osservazioni alla Commissione consultiva speciale in tempi compatibili con il termine assegnato per l'espressione del parere; dall'altro, si ribadisce che la Commissione speciale si configura come unico interlocutore per il legisla-

tore delegato, con conseguente univoca assunzione di responsabilità nell'attività di indirizzo politico-legislativo per il Governo;

– è stata prospettata l'opportunità, sempre ai fini dell'espressione del parere parlamentare, che il testo trasmesso alle Camere abbia completato la propria fase procedimentale interna all'Esecutivo, tenendo conto anche del parere del Consiglio di Stato e dei pareri eventualmente previsti a carico di altri organi collegiali (ad esempio, la Conferenza unificata Stato – regioni – città). Tale esigenza è stata collegata da un lato, alla necessità che il parere avvenga su un testo «definitivo», e, dall'altro, che l'introduzione di eventuali modifiche rispetto a questo, non dovute al recepimento delle indicazioni parlamentari, sia sottoposto ad una nuova deliberazione da parte delle Commissioni competenti.

Sul versante dell'attività parlamentare, va rilevato che le Commissioni parlamentari, salvo talune proroghe richieste in occasioni espressamente indicate dalla legge di delegazione, hanno nella grande maggioranza dei casi reso il parere previsto dalla legge secondo il termine assegnato. Sono stati rari i casi nei quali le Commissioni parlamentari non hanno reso il parere previsto dalla legge (ad esempio, la Commissione difesa non ha reso il parere su tre schemi di decreto delegato relativi al riordino dell'ordinamento delle forze armate).

Nel complesso i pareri resi dalle Commissioni parlamentari appaiono particolarmente dettagliati e si configurano, qualora accolti, come un considerevole intervento delle Commissioni sulla materia delegata. Nel caso di talune materie (segnatamente quella tributaria e il decentramento amministrativo), il dettaglio delle disposizioni proposte in sede di parere corrisponde ad una relativa ampiezza ed indeterminatezza nella delimitazione dell'oggetto e nella indicazione dei criteri direttivi posti al conferimento della delega. Comportamento che indica una preferenza per l'azione in sede consultiva dove le indicazioni parlamentari intervengono sul dettaglio del testo finale.

Gli indirizzi, gli emendamenti e le formulazioni alternative proposti dalle Commissioni parlamentari sono stati generalmente osservati dal Governo nella formulazione del testo definitivo. In alcuni casi, nel corso dell'esame dello schema innanzi la Commissione, il Governo aveva preventivamente dichiarato che all'impossibilità di recepire talune indicazioni nel testo in emanazione avrebbe posto rimedio con successivi decreti correttivi ed integrativi, nei quali sarebbero state accolte le indicazioni della Commissione. In taluni casi l'accoglimento del parere parlamentare è congiunto a riformulazioni ed integrazioni complesse e radicali del testo proposto nello schema. Nei decreti delegati emanati in attuazione della L. 59/97, molte delle innovazioni che non si riconducono al parere parlamentare derivano però dall'accoglimento, molto esteso e puntuale, del parere reso dalla Conferenza unificata.

3. I DECRETI-LEGGE

3.1 Le tendenze generali

Nella XIII legislatura, la media mensile dei decreti emanati dopo l'intervento della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996, con cui la Corte Costituzionale ha sancito il divieto di reiterazione dei decreti non convertiti nei termini costituzionali, è lievemente diminuita, nel periodo ottobre 1996 – giugno 1998, rispetto alla fase che precede la sentenza n. 360 (se si considerano, per tale fase, i soli decreti «nuovi» e non quelli reiterati).

<i>Prima della sentenza 24 ottobre 1996, n. 360</i>			<i>Dopo la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360</i>	
Totale ²¹	Media mensile	Media mensile al netto dei decreti reiterati	Totale al 30.06.1998	Media mensile
187	34	4	75	3,7

Per un quadro analitico dei profili quantitativi della decretazione d'urgenza, si riporta di seguito un prospetto riassuntivo dei decreti emanati, di quelli convertiti in legge (con indicazione della percentuale di decreti modificati nel corso dell'*iter* parlamentare) e dei decreti decaduti o respinti formalmente dalla deliberazione di una delle due Camere, che prende in considerazione esclusivamente i decreti-legge emanati dopo la sentenza della Corte n. 360/1996 (a partire, dunque, dal 25 ottobre 1996).

Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 30.06.1998	Decreti convertiti	Decreti converti con modificazioni (% rispetto ai decreti convertiti)	Decreti non convertiti nei termini costituzionali	Decreti respinti	Decreti in vigore non ancora convertiti
75	44 (58,7%)	36 (81,8%)	22 (29,3%)	1 (1,3%)	8 (10,7%)

²¹ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti già presentati nella XII legislatura e ripresentati nel corso della XIII legislatura.

Quanto alla tipologia degli interventi normativi attuati nella presente legislatura, con particolare riferimento ai decreti-legge emanati dopo la sentenza n. 360, le principali categorie rilevate sulla base dei provvedimenti emanati sono le seguenti:

a) decreti di emergenza. Si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo (gli esempi più frequenti si riscontrano nelle materie quali avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa, norme finanziarie di immediata applicazione). Considerando il complesso dei decreti-legge emanati in seguito alla sentenza n. 360, si rileva che tali decreti costituiscono circa il 25% del totale dei provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo in tale periodo.

Esempi recenti di tali tipi di provvedimenti sono costituiti dal D.L. 6/1998, recante interventi in favore delle zone terremotate di Marche e Umbria (che tuttavia ha anche previsto altre disposizioni di varia natura), ovvero dal D.L. 1/1998, relativo alla cooperazione tra Italia e Albania nel settore della difesa o, ancora, dal D.L. 180/1998, contenente misure a favore delle zone della Campania colpite da disastri franosi.

b) decreti di integrazione, correzione o applicazione transitoria della normativa vigente. Si tratta di una serie di decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione «minuta» di manutenzione legislativa, alla modifica di discipline di settore, al prolungamento della vigenza di disposizioni o norme contenute in precedenti provvedimenti.

Tra tali tipi di decreti rientrano i decreti che, per esigenze contingenti, introducono modifiche «a regime» o deroghe alla legislazione vigente in determinati settori pubblici o privati. La maggior parte di tali decreti contiene interventi di microlegislazione o di manutenzione normativa e può presentare, in genere, differenti caratteristiche:

– *decreti di proroga o differimento di termini*, che sospendono, prolungano o differiscono i termini di vigenza di determinate norme, contenute in altri provvedimenti di varia natura ovvero decreti di disciplina speciale o transitoria, finalizzati a regolare la normativa di settore in occasione di particolari eventi o di determinate scadenze giuridiche. In questa tipologia rientrano, ad esempio, il D.L. 7/1998, recante disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa ed il D.L. 166/1998, che ha dettato disposizioni di proroga per la conclusione della gara per la gestione di comunicazioni radiomobili;

– *decreti recanti disposizioni varie*, che intervengono in un campo eterogeneo di materie, introducendo disposizioni innovative che abbracciano più settori di intervento normativo. Si tratta, in genere, di decreti che fungono da «contenitori» di disposizioni di varia natura, per lo più facenti

capo a competenze ministeriali intersettoriali. Tra gli esempi meno recenti, successivi alla sentenza n. 360, si segnala il D.L. 548/1996, recante interventi per le aree protette, per manifestazioni sportive, nonché modifiche alla L. 210/1992 (che disciplina la materia degli indennizzi per complicità derivanti da vaccinazioni);

c) *decreti che intervengono sulla legislazione che qualifica le politiche «di settore»*: tali interventi possono definire un complesso di strumenti (amministrativi o finanziari) per l'attuazione di politiche settoriali ovvero modificare le regole generali di determinati settori normativi. In proposito, si segnala il D.L. 4/1998, contenente misure in materia di sostegno al reddito, di incentivazione dell'occupazione e di riforma del sistema previdenziale.

Rispetto all'attività legislativa ordinaria, si è rilevato che i decreti-legge possono intervenire con differenti modalità: alcuni decreti, infatti, anticipando l'intervento del legislatore, assorbono il contenuto di disegni di legge ordinaria all'esame delle Commissioni di merito; altri, invece, contengono una disciplina «ponte», in attesa dell'approvazione definitiva della legge ordinaria, in seguito alla quale vengono lasciati decadere. Sotto il primo profilo, si segnala, ad esempio, il D.L. 457/1997, contenente gran parte delle norme di sostegno ai lavoratori portuali già inserite nell'A.C. 3667, all'esame delle Commissioni competenti della Camera al momento dell'emanazione del decreto medesimo. Sotto il secondo profilo, si possono citare il D.L. 375/1997 o il D.L. 393/1997 (recanti interventi in materia pensionistica, salariale ed occupazionale): tali decreti sono stati abrogati dalla L. 449/1997 («collegato» alla legge finanziaria per il 1998), che ne ha peraltro fatti salvi gli effetti prodotti e ne ha trasfuso parte del contenuto all'interno del provvedimento medesimo.

3.2 *Le tendenze più recenti*

Dal punto di vista quantitativo, i dati relativi alla decretazione d'urgenza, limitatamente ai primi sei mesi del 1998, sono contenuti, di seguito, nel quadro riassuntivo che comprende i decreti emanati, quelli convertiti in legge (con indicazione della percentuale di decreti modificati nel corso dell'*iter* parlamentare) ed i decreti decaduti o respinti formalmente dalla deliberazione di una delle due Camere.

Totale decreti emanati dal 31.12.1997 al 30.06.1998	Media mensile	Decreti convertiti	Decreti convertiti con modificazioni (% rispetto ai decreti convertiti)	Decreti non convertiti nei termini costituzionali	Decreti respinti	Decreti in vigore non ancora convertiti
20	3,3	9 (45%)	8 (88,8%)	3 (15%)	---	8 (40%)

I dati relativi al volume della decretazione di urgenza, comparati anche nella successiva tabella di raffronto, sembrano indicare una relativa riduzione della media mensile di emanazione dei provvedimenti d'urgenza nei primi sei mesi dell'anno (periodo 31 dicembre 1997 - 30 giugno 1998), sia rispetto al dato complessivo (ottobre 1996 - giugno 1998), sia nei confronti del dato relativo al periodo ottobre 1996 - dicembre 1997.

Decreti-legge emanati dopo la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360

Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 30.06.1998	Media mensile	Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 30.12.1997	Media mensile	Totale decreti emanati dal 31.12.1997 al 30.06.1998	Media mensile
75	3,7	55	3,9	20	3,3

La riduzione tendenziale degli interventi normativi attuati con la decretazione d'urgenza nell'ultimo semestre di riferimento sembra sostanzialmente legata, in questa fase della legislatura, a due elementi significativi:

– per un verso, nel periodo gennaio - giugno 1998 (che peraltro coincide con il primo semestre di applicazione delle nuove norme regolamentari presso la Camera dei deputati) si rileva una maggiore capacità, da parte delle sedi parlamentari competenti, di esaurire in tempi ragionevolmente certi l'*iter* di determinati provvedimenti, anche con riferimento a materie che «tradizionalmente» hanno costituito oggetto di interventi normativi d'urgenza.

Tra gli esempi più rilevanti, si segnala la L. 50/1998, che ha dettato disposizioni per l'impiego di militari in attività di controllo del territorio in Sicilia e a Napoli, più volte autorizzato o prorogato da precedenti decreti-legge; ovvero la L. 122/1998, che, tra le altre cose, ha prorogato i termini per il rilascio delle nuove concessioni radiotelevisive, che costituisce una tipica materia da decretazione d'urgenza.

– per altro verso, va osservato che un certo impulso al *self-restraint* del Governo in materia di decretazione d'urgenza può essere derivato dalla riforma dell'articolo 96-*bis* del regolamento della Camera, che ha introdotto la previsione del parere del Comitato per la legislazione sui decreti-legge. In particolare, il Comitato ha già esaminato un numero significativo di disegni di legge di conversione di decreti-legge, fissando una serie di principi in merito alle regole di specificità ed omogeneità del contenuto dei decreti-legge, nonché sui limiti della decretazione d'urgenza.

Esempi di particolare interesse sono costituiti dai pareri sul disegno di legge A.C. 4468, di conversione in legge del D.L. 4/1998 (recante misure di sostegno al reddito e sviluppo dell'occupazione) e sul disegno di legge

A.C. 4560, di conversione in legge del D.L. 457/1997 (contenente interventi nel settore dei trasporti).

Sotto il profilo delle tendenze «qualitative» emergenti negli ultimi mesi di attività parlamentare, si rileva che, dei 20 decreti-legge emanati dal Governo tra il 31 dicembre 1997 e il 30 giugno 1998, possono essere considerati nella categoria dei «decreti di emergenza» 7 decreti (pari al 35%, che costituisce un incremento rispetto al dato complessivo riferito ai decreti emanati in seguito alla sentenza n. 360, che rappresentano circa il 25% del totale).

Si tratta dei D.L. 1/1998, in materia di cooperazione tra Italia e Albania nel settore della difesa; D.L. 2/1998, relativo all'impiego delle forze armate in Sicilia e a Napoli; D.L. 6/1998, recante interventi urgenti a favore delle zone terremotate; D.L. 7/1998, recante disposizioni urgenti in materia di disponibilità abitativa; D.L. 23/1998, recante disposizioni concernenti la «cura Di Bella»; D.L. 180/1998, recante misure urgenti per le frane in Campania; D.L. 186/1998, contenente ulteriori misure di emergenza sulla «cura Di Bella», a seguito di una specifica sentenza della Corte Costituzionale. È peraltro opportuno rilevare che uno di questi decreti (D.L. 2/1998) non è stato convertito nei termini costituzionali (le Camere hanno infatti privilegiato la strada del disegno di legge ordinaria), mentre il D.L. 6/1998, pur rientrando in questa categoria, ha previsto una serie di ulteriori interventi normativi non direttamente collegati all'oggetto primario del provvedimento.

Sono invece 13 i decreti di correzione, integrazione o modifica della normativa vigente (pari al 65%). Tra questi ultimi, peraltro, si nota il venir meno dei decreti recanti disposizioni varie (si tratta, in sostanza, di provvedimenti intersettoriali che rappresentano «contenitori» di disposizioni di natura diversa), nonché un significativo decremento dei decreti concernenti politiche settoriali (nella categoria rientra soltanto 1 dei 13 decreti emanati: il D.L. 4/1998). A tali dati sembra accompagnarsi una sostanziale tendenza a concentrare gli altri decreti «di correzione o integrazione» della legislazione su materie settoriali e specifiche, con interventi di microlegislazione (in particolare, si osserva che contengono disposizioni recanti prorroga di termini ben 5 dei 9 decreti emanati negli ultimi due mesi).

Va peraltro osservato che, negli ultimi sei mesi, sembra confermato il dato relativo alla rilevanza degli interventi emendativi delle Camere sui decreti-legge. Tale fenomeno si può rilevare non soltanto dal punto di vista del numero dei decreti convertiti con modificazioni (pari al 88,8% del totale dei decreti convertiti, rispetto al 81,8% complessivo del periodo ottobre 1996 - giugno 1998), ma anche sotto il profilo dell'entità delle modificazioni introdotte, che ha fatto sì che gli emendamenti abbiano contribuito, in varie occasioni, a rendere particolarmente eterogeneo il contenuto di provvedimenti d'urgenza, originariamente più limitato rispetto al testo definitivamente approvato.

Gli esempi più significativi di tale fenomeno sono costituiti da due provvedimenti, esaminati in prima lettura dal Senato:

- il D.L. 457/1997, recante disposizioni per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione, il cui testo originario conteneva 58 commi, che sono divenuti 82 al termine dell'*iter* parlamentare (con un incremento pari al 41,3% del numero complessivo dei commi);

- il D.L. 6/1998, relativo agli interventi in favore delle zone terremotate di Umbria e Marche, che già partiva dal consistente numero di 116 commi, poi divenuti 167 al termine della procedura di conversione (con un incremento pari al 43,9%).

3.3 Conclusioni

Le tendenze quantitative e qualitative relative alla decretazione d'urgenza sembrano proporre, in linea generale, le seguenti considerazioni riferite all'evoluzione in atto nel complesso della legislatura:

- a partire dalla sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, a fronte della scomparsa dei decreti che costituiscono reiterazione di decreti precedenti, si è avuta una certa difficoltà iniziale a ridurre, quantitativamente e qualitativamente, le distorsioni nell'uso della decretazione d'urgenza;

- nel periodo suddetto, si è riscontrata una alta percentuale di decreti decaduti (in quanto non convertiti nei termini costituzionali), pari quasi ad un terzo dei decreti emanati;

- sempre nella fase ampia di riferimento (ottobre 1996 — giugno 1998), soltanto una minoranza di decreti-legge (circa un decreto su quattro) riguarda situazioni di emergenza o di imprevedibilità, quali, in particolare, le calamità naturali;

- alle difficoltà di migliorare, dal punto di vista qualitativo, il contenuto dei decreti-legge sembra peraltro aver contribuito, in maniera determinante, anche la fase della conversione in legge dei provvedimenti, in cui si sono spesso aggiunte ulteriori disposizioni (generalmente di natura eterogenea) all'interno dei decreti adottati originariamente dal Governo.

Per quanto riguarda gli ultimi sei mesi della legislatura, si riscontrano una serie di elementi in merito alle tendenze generali:

- una lieve riduzione quantitativa complessiva dei decreti emanati (come segnalato nella relativa tabella, la media mensile è scesa dal 3,9% al 3,3%);

- una parziale riduzione della percentuale di decreti decaduti o respinti (si passa, infatti, dal 30,6% al 15%), cui si accompagna la constatazione che i decreti non convertiti nei termini costituzionali non riguardano mai materie rientranti nella categoria dei provvedimenti di emergenza;

– una tendenziale variazione nella tipologia dell'intervento normativo del Governo, rispetto ai dati riferiti alla prima fase della legislatura. L'Esecutivo, infatti, per un verso ricorre meno ai decreti «ponte» o ai decreti recanti disposizioni varie e più ai decreti c.d. «di emergenza» (circa un decreto su tre); per altro verso utilizza i decreti non «di emergenza» più per interventi di microlegislazione (e, in particolare, di proroga di termini), piuttosto che per interventi che qualificano le politiche settoriali. Nell'ultimo periodo del primo semestre del 1998, accanto a tale orientamento sulla tipologia degli interventi normativi, si rileva inoltre una significativa tendenza alla riduzione del numero di articoli contenuti nei singoli decreti-legge (6 dei 9 decreti emanati negli ultimi due mesi, infatti, sono costituiti da un solo articolo, oltre a quello recante l'entrata in vigore del decreto medesimo);

– una sostanziale conferma dell'incidenza degli emendamenti di origine parlamentare, che contribuiscono, talvolta, ad accentuare l'eterogeneità di determinati provvedimenti d'urgenza.

4. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

4.1 I diversi profili della semplificazione normativa

Nella parte introduttiva del rapporto (vedi punto 2) si sono elencate le innovazioni introdotte nell'attuale legislatura sul piano del metodo della legislazione che hanno posto al centro di importanti politiche istituzionali il problema della semplificazione normativa e del metodo della legislazione.

In questa sezione si analizzano più in dettaglio i diversi profili del problema della semplificazione normativa: la riduzione dello *stock* di norme vigenti, la codificazione e i testi unici, la deregolamentazione, la delegificazione e la semplificazione procedimentale.

4.2 La riduzione dello stock normativo

Dall'esame del complesso della produzione normativa nel periodo preso in considerazione si rileva che essa non sembra aver inciso in maniera determinante sul versante della riduzione dello *stock* normativo: la percentuale delle abrogazioni è, infatti, ancora piuttosto bassa, soprattutto quella relativa alle abrogazioni disposte da leggi ordinarie. Il 13,82% delle leggi ordinarie approvate dall'inizio della legislatura contiene abrogazioni espresse, ma solo il 19,6% di queste ultime interessa interi provvedimenti legislativi, mentre negli altri casi le nuove leggi si limitano alla soppressione di articoli, commi o ulteriori partizioni di articoli, come si evince dalla tabella qui riportata:

Totale leggi approvate	369
Leggi contenenti abrogazioni espresse	51
- di cui leggi contenenti abrogazioni di interi provvedimenti normativi	10
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	12
Provvedimenti interamente abrogati	11

(*) L'aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1998.

Maggiore è invece la percentuale delle abrogazioni espresse contenute nei provvedimenti del Governo: su 87 decreti legislativi emanati, 37 (il 36,78%) contengono abrogazioni e, tra questi, 14 (37,83%) dispongono l'abrogazione di interi provvedimenti.

Totale decreti legislativi pubblicati	87 (*)
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	37
- di cui D. Lgs contenenti abrogazioni di interi provvedimenti normativi	14
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	15
Provvedimenti interamente abrogati	43

(*) L'aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1998. Il dato relativo ai decreti legislativi comprende tutti i decreti emanati nella XIII legislatura (anche in attuazione di deleghe autorizzate nelle legislature precedenti), con esclusione di quelli attuativi di direttive comunitarie e di statuti delle regioni speciali.

Prendendo infine in considerazione i regolamenti di delegificazione, si rileva che il 50% dei decreti (20 D.P.R. su un totale di 40) abroga espressamente disposizioni normative e circa il 10% di essi sopprime interi provvedimenti.

Totale regolamenti di delegificazione pubblicati	40 (*)
Regolamenti di delegificazione contenenti abrogazioni espresse	20
di cui abrogazioni di interi provvedimenti legislativi	4
Regolamenti di delegificazione contenenti formule di abrogazione innominata	3
Provvedimenti interamente abrogati	23

(*) L'aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1998. Il dato comprende tutti i regolamenti emanati nella XIII legislatura (anche in attuazione di autorizzazioni contenute in leggi approvate in legislature precedenti), con esclusione dei D.P.R. attuativi di direttive comunitarie.

Un problema significativo, inoltre, è rappresentato dalle abrogazioni innominate (contenenti formule del tipo: «tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate»). Esse sono ancora molto utilizzate, nonostante siano state scoraggiate dalle varie direttive, raccomandazioni e regole tecniche sulla redazione dei testi normativi. Si riscontrano più numerose nei decreti legislativi (sono presenti nel 17,2% dei decreti), meno nei regolamenti delegificati (7,5%) e nelle leggi ordinarie (3,2%); in alcuni casi se ne registra la compresenza unitamente ad abrogazioni espresse.

4.3 I testi unici

Appare invece ancora limitata la propensione al riordino della legislazione attraverso la codificazione e la redazione di testi unici, finalizzati a “coordinare” in un unico atto una pluralità di testi legislativi vigenti in una determinata materia. A partire dalla X legislatura (1987) sono stati emanati 6 testi unici (su 15 previsti), mentre nella legislatura in corso ne è stato adottato uno, ai sensi della L. 6 febbraio 1996, n. 52, approvata nella XII legislatura. Si tratta del D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante il “Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria”, con il quale si è proceduto ad un considerevole sfoltimento del quadro normativo previgente, abrogando interamente 20 provvedimenti e, pressochè integralmente, altri 7. Tale testo unico è di carattere non meramente compilativo, in quanto le relative disposizioni modificano in misura rilevante la normativa preesistente nelle varie materie oggetto del provvedimento (disciplina dei mercati e degli intermediari, gestione del risparmio, *insider trading*, tutela dei soci di minoranza, deleghe di voto, OPA, collegio sindacale e revisori dei conti); allo stesso tempo, il testo attribuisce al potere regolamentare delle autorità di vigilanza del settore, e in particolare alla Consob e alla Banca d’Italia, anche su questioni di notevole importanza, il compito di provvedere ad una disciplina puntuale di carattere non esclusivamente attuativo.

Il 10 giugno 1998 è stato inoltre presentato alle Camere per l’acquisizione del parere parlamentare lo schema di decreto legislativo contenente il testo unico delle disposizioni concernenti gli stranieri, previsto dalla L. 40 del 1998, recante nuove norme sull’immigrazione.

<i>Legislatura</i>	X	XI	XII	XIII
Disposizioni che prevedono l’emanazione di testi unici	5	6	2 ²⁶	4
Testi unici emanati (*)	3	2	1	—

(*) L’aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1998. La legislatura di riferimento per il dato relativo ai testi unici emanati è quella in cui è stata promulgata la relativa legge di autorizzazione.

Come segnalato nel paragrafo 3, lett. c), della nota di sintesi introduttiva, effetti di semplificazione sono attesi dalla L. 59 del 1997, che all’articolo 20, co. 11, ha inteso dare impulso al riordino della legislazione

²⁶ L’articolo 59, co. 23, della L. 549/97 ha ulteriormente differito al 31 marzo 1999 i termini della delega prevista dalla L. 335/95 per l’emanazione del testo unico relativo alla disciplina dei regimi pensionistici obbligatori, già prorogati dalla L. 417/96.

attraverso lo strumento del testo unico, in quanto ha previsto che, con l'annuale disegno di legge sulla delegificazione, il Governo proponga al Parlamento le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari, con particolare riferimento alle materie interessate dalla attuazione della L. 59. Per il 1998 tale disegno di legge non è ancora stato presentato.

4.4 *La deregolamentazione*

Nella XIII legislatura, in attuazione di un obiettivo contenuto nel programma del Governo, sono stati varati numerosi interventi finalizzati alla riduzione del volume della disciplina pubblica di determinati settori, al ridimensionamento del ruolo dello Stato nelle attività produttive e ad un'ampia azione di liberalizzazione. Tale processo di deregolamentazione è stato attuato principalmente mediante lo strumento del decreto legislativo.

I settori interessati sono i seguenti:

a) i trasporti:

la riorganizzazione del settore dell'autotrasporto, prevista dalla L. 23 dicembre 1997, n. 454 e resa necessaria a livello comunitario, è stata attuata con due D.lgs. di riordino, rispettivamente, della professione e dell'accesso alla stessa (D.lgs. 14 marzo 1997, n. 84 e 85);

b) il lavoro:

il settore è stato interessato da una forte tendenza alla liberalizzazione. Il riordino sostanziale dell'intero sistema della formazione professionale, in base alla L. 24 giugno 1997, n. 196, verrà attuato essenzialmente mediante regolamenti di delegificazione, mentre nell'ambito della delega conferita dalla L. 59/1997, si è proceduto a ridefinire le competenze regionali in materia. Sulla base della medesima delega, con il D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, è stata varata la riforma del collocamento, prevedendo il decentramento agli enti territoriali dei servizi all'impiego e la cessazione del monopolio pubblico del collocamento, tramite l'apertura ai privati. Anche la normativa dei lavori socialmente utili è stata recentemente ridefinita con il D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 468, che ha dettato una disciplina organica della materia;

c) le attività produttive:

per quanto riguarda la riforma del commercio il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 ha stabilito i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale, profilandosi come un provvedimento di riordino complessivo e di deregolamentazione del settore e prevedendo: una drastica riduzione delle tabelle merceologiche; la liberalizzazione delle procedure per l'avvio dell'attività commerciale; la conservazione di un regime autorizzatorio solo per l'insediamento di esercizi di media e

grande superficie di vendita; la facoltà dell' esercente di scegliere il proprio orario all'interno di una fascia molto ampia. Ai comuni e alle regioni sono stati attribuiti poteri più incisivi di programmazione dell'attività commerciale nel suo complesso e di valutazione dell'impatto dei nuovi insediamenti commerciali. Un altro settore oggetto, con il D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, di una ampia liberalizzazione tendente a conseguire maggior efficienza economica e sociale è quello della razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti per autotrazione;

d) le telecomunicazioni:

il D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, emanato in attuazione di alcune direttive comunitarie, ha liberalizzato il mercato dei *servizi di telecomunicazione* e della prestazione dei servizi ad esse relativi, introducendo il principio della libera concorrenza e garantendo l'ingresso di nuovi operatori nel settore.

4.5 La delegificazione e la semplificazione procedimentale

Lo strumento della delegificazione appare quello maggiormente utilizzato per procedere alla semplificazione della disciplina di determinate materie. Spesso infatti la legge di autorizzazione all'emanazione dei regolamenti delegificati intende operare anche una semplificazione della disciplina stessa (che può essere realizzata mediante l'accorpamento di strutture, la riduzione del numero degli adempimenti, la accelerazione delle procedure, la unificazione dei procedimenti, etc.).

In realtà, il solo effetto necessario del procedimento di delegificazione è quello della semplificazione della fonte, nel senso del passaggio da una fonte di rango legislativo ad una di rango regolamentare, mentre gli ulteriori effetti di semplificazione (riordino della materia e riduzione dello *stock* normativo) possono considerarsi solo eventuali.

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi alla delegificazione:

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione</i>	<i>Regolamenti delegificati emanati sulla base di leggi approvate nella legislatura</i>	<i>Regolamenti delegificati emanati sulla base di leggi approvate in precedenti legislature</i>
XIII	28	30	10
XII	8	11	3
XI	8	57	--
X (*)	3	7	--

(*) L'aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1998. Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

In merito ai dati riportati nella tabella si osserva:

– l'elevato numero di regolamenti delegificati emanati nella XI legislatura è dovuto quasi interamente all'attuazione dell'allegato al collegato per il 1994 (L. 537 del 1993), il quale prevedeva l'emanazione di regolamenti per la semplificazione di 123 procedimenti amministrativi (di questi ne sono stati emanati 47);

– rispetto alle precedenti legislature, in quella attuale è aumentato considerevolmente il ricorso all'autorizzazione alla delegificazione; analoga considerazione va fatta per il tasso di attuazione, aumentato sia pure in misura minore rispetto alle autorizzazioni;

– il termine per l'emanazione dei regolamenti viene di rado rispettato; ciò spiega perché in numerosi casi i regolamenti sono emanati in legislature successive rispetto a quella di promulgazione della legge autorizzativa.

Analizzando i regolamenti emanati, possono individuarsi i campi che sono stati maggiormente interessati dalla delegificazione. Si tratta dei seguenti settori:

1) *fiscale*:

in materia di semplificazione degli adempimenti tributari sono intervenute alcune significative novità introdotte in sede di attuazione delle disposizioni del collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1996 (L. 549/1995, articolo 3, co. 147). Tali norme hanno previsto che con lo strumento del regolamento delegificato il Governo dettasse disposizioni in materia di adempimenti contabili e di versamenti di imposta.

Il Governo ha tuttavia provveduto ad attuare soltanto parzialmente i contenuti della norma di autorizzazione. In particolare, l'eliminazione della bolla di accompagnamento ha trovato definitiva attuazione con il D.P.R. 14 agosto 1996, n. 472 relativo alla soppressione dell'obbligo della bolla di accompagnamento delle merci viaggianti. Per quanto riguarda inoltre le semplificazioni in materia di scritture contabili e per quelle in materia di obblighi di certificazione, sono stati emanati il D.P.R. 9 dicembre 1996, n. 695, e il D.P.R. 21 dicembre 1996, n. 696.

Il processo di semplificazione degli adempimenti cui sono tenuti i contribuenti è stato successivamente ripreso dalla L. 662/96 (collegato per il 1997), mediante l'attribuzione al Governo²⁷ di una delega (comma 134

²⁷ È opportuno ricordare che i regolamenti delegificati relativi rispettivamente alla soppressione della bolla di accompagnamento, alla semplificazione delle scritture contabili e degli obblighi di certificazione sono stati emanati dal Governo Prodi in attuazione di una autorizzazione prevista dalla L. 549/95, approvata durante il precedente Governo.

dell'articolo 3): in attuazione di tale disposto è stato emanato il D.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, volto a semplificare gli adempimenti dei contribuenti ed a modernizzare il sistema di gestione delle dichiarazioni, in modo da assicurare la gestione unitaria delle posizioni dei singoli contribuenti;

2) *telecomunicazioni:*

il più significativo intervento di delegificazione nel settore è stato realizzato con il già citato D.P.R. 19 settembre 1997, n. 318, relativo alla liberalizzazione del mercato dei servizi di telecomunicazione;

3) *difesa:*

con il D.P.R. 2 settembre 1997, n. 332, emanato in attuazione dell'articolo 3, co. 65, della L. 537/93 (collegato per il 1994) è stato disciplinato il reclutamento dei volontari per il servizio nelle Forze Armate e la loro successiva immissione nelle carriere iniziali della Difesa, delle Forze di Polizia, e dei Corpi armati dello Stato;

4) *attività produttive:*

in materia si segnala che, per accelerare il processo di costituzione delle società per azioni miste per l'esercizio di servizi pubblici o per la realizzazione di infrastrutture e di altre opere pubbliche, l'articolo 12 della L. 498/1992 aveva conferito una delega al Governo che non è stata esercitata nei termini. Successivamente l'articolo 4 del D.L. 26/1995, convertito nella L. 95/1995, ha previsto l'emanazione di un regolamento per disciplinare la medesima materia, delegificandola, secondo gli stessi criteri originariamente previsti per la delega. Il D.P.R. è stato emanato il 16 settembre 1996, n. 533;

5) *pubblica amministrazione ed enti locali:*

il D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, ha dettato una compiuta disciplina generale in materia di valore certificativo e legale di atti e documenti informatici o telematici, disciplinando nel contempo il procedimento per la sottoscrizione del documento informatico con la firma digitale. In assenza di una precedente disciplina legislativa della materia, il regolamento non ha prodotto effetti di semplificazione normativa né di delegificazione, poichè la materia non era precedentemente regolata. Inoltre, con il D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 è stata disciplinata l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali.

6) *ordinamento dei ministeri:*

l'articolo 13 della L. 59/97, introducendo il comma 4-*bis* all'articolo 17 della L. 400/88, ha dettato una disciplina a carattere generale in materia di regolamenti di organizzazione dei Ministeri con effetto delegificante

rispetto alle disposizioni di legge precedentemente in vigore in materia²⁸. Successivamente l'articolo 5 del D.lgs. 80/98 ha esteso tale disciplina a tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. I casi di applicazione di tale norma riguardano i ministeri dell'agricoltura (regolamento non emanato), del tesoro e bilancio (D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 e 28 aprile 1998, n. 154 e lo schema di D.P.R. istitutivo del Comitato EURO), nonché dei trasporti (D.P.R. 24 aprile 1998, n. 202; tale regolamento è stato emanato ai sensi della L. 537 del 1993, la quale non indicava espressamente il riferimento all'articolo 17, co. 2, della L. 400; tuttavia il ricorso alla procedura di delegificazione è stato ritenuto necessario dal Governo dopo l'approvazione della L. 59 e l'introduzione del comma 4 *bis* all'articolo 17 della stessa L. 400).

7) *pubblica istruzione:*

L'articolo 20, co. 8, lett. *a) - e*), della L. 59/97 ha fatto ampio ricorso ai regolamenti delegificati per riordinare e razionalizzare alcuni aspetti del sistema universitario, e, in particolare la disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo e programmazione del sistema universitario (D.P.R. 27 gennaio 1998, n. 25); la composizione e funzioni degli organismi collegiali di rappresentanza e coordinamento del sistema universitario (D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 491, istitutivo del Consiglio nazionale degli studenti universitari); gli interventi per il diritto allo studio e contributi universitari (D.P.R. 25 luglio 1997, n. 306) ed infine le procedure per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca (D.P.R. 3 ottobre 1997, nn. 386 e 387); l'articolo 21 della stessa legge ha previsto l'utilizzo dei regolamenti di delegificazione per l'attribuzione dell'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria, nonché della personalità giuridica, alle istituzioni scolastiche.

Come già segnalato nella nota di sintesi introduttiva, inoltre, l'articolo 20 della L. 59/1997 ha previsto l'uso generalizzato del regolamento delegificato, disciplinato in via di principio dalla L. 400, in tal modo «istituzionalizzando» e rendendo periodico il ricorso alla delegificazione, sul modello vigente per la legge comunitaria.

²⁸ I criteri da seguire nell'emanazione dei regolamenti sono contenuti sia nel D.lgs. 29/93 (cui espressamente la norma fa rinvio), sia nella stessa legge n. 59 ed in particolare:

a) il riordino degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro ed il Sottosegretario: tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione;

b) l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrale e periferici;

c) la previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati;

d) l'indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche;

e) la previsione di decreti ministeriali per la ripartizione dei compiti all'interno delle unità dirigenziali.

Il comma 8 dell'articolo 20 della L. 59 ha peraltro anticipato l'annuale disegno di legge di semplificazione, prevedendo l'emanazione di regolamenti delegificanti per disciplinare i 122²⁹ procedimenti di cui all'allegato 1 della legge medesima.

Delegificazioni previste dall'allegato 1 all'articolo 20 della L. 59/97		Attuazione (al 30 giugno 1998)	
<i>Settore di intervento</i>	<i>Delegificazione</i>	<i>Schemi presentati</i>	<i>D.P.R. pubblicati in G.U.</i>
Semplificazione del procedimento	122	15	6

Attraverso la previsione della «legge annuale di semplificazione» si è voluta introdurre una disciplina generale della semplificazione dei procedimenti, fissando anche alcuni criteri direttivi³⁰. È quindi interessante verificare gli effetti semplificativi derivanti dall'emanazione dei regolamenti ex articolo 20, co. 8, allegato 1, anche se la percentuale della relativa attuazione è ancora bassa.

Sono stati emanati finora 6 regolamenti: il D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, relativo alla nautica da diporto; il D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37, relativo alla prevenzione degli incendi; il D.P.R. 19 novembre 1997, n. 514 relativo alla produzione e commercializzazione degli additivi alimentari; il D.P.R. 11 febbraio 1998, n. 53, relativo alle produzioni di energia che

²⁹ Occorre ricordare che 26 di tali procedimenti erano già integralmente o parzialmente previsti dall'art. 2, comma 7, della L. 537/1993 (collegato alla manovra di finanza pubblica), con il quale si era tentata una analoga operazione di semplificazione. L'attuale numero di procedimenti è dovuto alla previsione, nella L. 191 del 1998 (c.d. Bassanini *ter*), di ulteriori 10 procedimenti rispetto ai 112 contenuti nella L. 59.

³⁰ Tra i principi ai quali deve conformarsi la legge annuale di semplificazione, si ricordano:

- a) riduzione delle fasi procedurali e del numero delle amministrazioni intervenienti;
- b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti, uniformando i tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;
- c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo;
- d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi ed accorpamento dei procedimenti relativi alla stessa attività;
- e) semplificazione ed accelerazione delle procedure di spesa e contabili;
- f) trasferimento ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi di funzioni svolte da organi collegiali e sostituzione di questi con conferenze di servizi o interventi nei procedimenti dei soggetti portatori di interessi diffusi;
- g) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;
- h) previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento o di incompleto o ritardato assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della P.A., di forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il procedimento.

utilizzano fonti convenzionali; il D.P.R. 13 novembre 1997, n. 519 relativo alla produzione ed al deposito della margarina e dei grassi idrogenati alimentari; il D.P.R. 4 maggio 1998, n. 187, relativo alla concessione ai comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari.

In merito a tali regolamenti è possibile fare le seguenti osservazioni:

– si registra una tendenza ad intervenire solo parzialmente rispetto ai contenuti della legge di autorizzazione: tre regolamenti infatti disciplinano solo alcuni subprocedimenti rispetto a quanto previsto dall'allegato 1; ad esempio, il D.P.R. 13 novembre 1997, n. 519 disciplina solo il complesso di controlli e verifiche preliminari, e non l'intero procedimento di controllo sulla produzione di grassi idrogenati e margarina;

– nel caso del D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509, relativo alla nautica da diporto, sono state delegificate materie non disciplinate in precedenza da legge: è infatti prevista la disapplicazione, al solo procedimento previsto dal D.P.R., dell'articolo 37 del codice della navigazione, che rimane peraltro in vigore; con lo stesso D.P.R. 509, inoltre, sono state introdotte disposizioni specifiche in luogo di quelle generali: in questo caso, infatti, la materia mancava di una disciplina specifica, trovando in precedenza applicazione la normativa che regola in via generale le concessioni di beni del demanio marittimo;

– infine, con il D.P.R. 19 dicembre 1997, n. 514 relativo alla commercializzazione di additivi alimentari, sono state semplificate effettivamente in un unico regolamento le disposizioni contenute in 3 diversi procedimenti e sono stati ridotti i soggetti che intervengono sul procedimento.

4.6 *Conclusioni*

Sulla base dei dati complessivi si può osservare che:

– per la prima volta si prospetta una politica organica per la semplificazione normativa, che registra peraltro un difficoltoso avvio dell'attuazione dei principi previsti dalle innovazioni introdotte recentemente nei regolamenti parlamentari e nella legislazione ordinaria;

– si registra una minore propensione da parte delle leggi ordinarie a provvedere direttamente al riordino della legislazione. In particolare in esse è più rara che nei provvedimenti del Governo la clausola di abrogazione esplicita, mentre non trova ancora frequente applicazione la disposizione di cui all'articolo 79, co. 11, del regolamento della Camera, ai sensi della quale ogni legge deve provvedere al coordinamento della disciplina da essa recata con la legislazione vigente, indicando espressamente le disposizioni conseguentemente abrogate;

– la codificazione quale strumento per ridurre lo *stock* normativo risulta ancora scarsamente utilizzata;

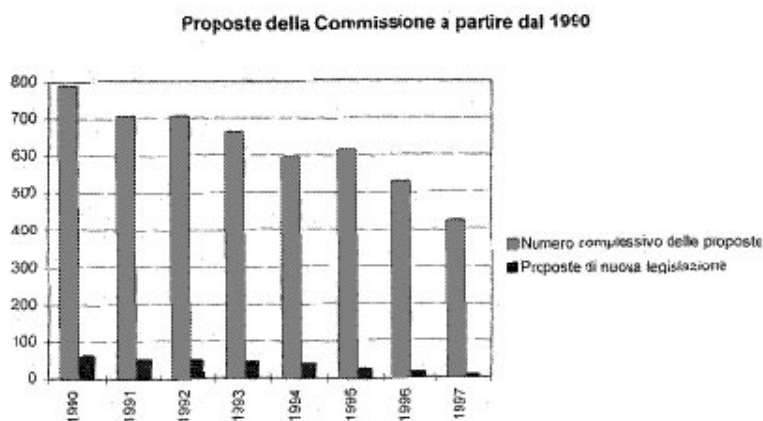
– si registra in questa legislatura un aumento, rispetto alle legislature precedenti, del numero di leggi che autorizzano il Governo alla emanazione di regolamenti delegificati. L'attuazione delle misure di delegificazione, in particolare di quelle previste dalla L. 59/1997, è tuttavia ancora nella fase iniziale;

– per quanto riguarda infine la effettiva portata semplificatrice dei provvedimenti di delegificazione emanati, emerge una certa variabilità nell'uso dei regolamenti delegificati: per un verso essi utilizzano solo parzialmente le potenzialità di tale strumento normativo (infatti, l'art. 17, co. 2, della L. 400 prevede che l'ambito della delegificazione debba essere determinato per «materie» non coperte da riserva assoluta di legge, con ciò configurando il regolamento delegificato quale strumento idoneo ad operare una semplificazione di settore), per altro verso, le leggi di autorizzazione alla delegificazione introducono in qualche caso una ulteriore complicazione nel sistema normativo, poiché dispongono l'emanazione di regolamenti che incidono su materie precedentemente non disciplinate da disposizioni di legge.

5. LA NORMATIVA COMUNITARIA

5.1 *L'attività normativa dell'Unione europea*²²

Le procedure pendenti per l'adozione di atti normativi comunitari, di iniziativa della Commissione europea e in corso di esame presso le istituzioni europee, sono 651 (al 30 giugno 1998), nonostante la significativa contrazione che ha caratterizzato negli ultimi anni l'iniziativa legislativa della Commissione e in particolare quella relativa a proposte di legislazione nuova, e l'avvenuto ritiro di molte proposte (139 tra il 1995 e il 1997). Tale tendenza, che sembra indicata dai dati riportati nelle tabelle seguenti²³, è uno dei principali risultati dell'impegnativo programma di semplificazione normativa avviato in sede di Unione europea a partire dal 1993, programma che per il profilo della nuova produzione normativa si basa su un'applicazione più rigorosa del principio di sussidiarietà, sul ricorso a strumenti diversi dalla legislazione, sulla preparazione delle iniziative legislative di rilievo con fasi di ampia consultazione attraverso la predisposizione di libri verdi, libri bianchi e altre comunicazioni di indirizzo legislativo.



²² A cura del Servizio Rapporti comunitari e internazionali.

²³ Dati tratti dal rapporto annuale della Commissione «Legiferare meglio» 1995, 1996 e 1997; per il 1997 i dati sono aggiornati al 10.11.1997.

Per quanto riguarda il numero delle proposte di legislazione nuova adottate dalla Commissione a partire dal 1990, esse sono riassunte, per anno, nella seguente tabella:

<i>Proposte di legislazione nuova</i>	
1990	61
1991	52
1992	51
1993	48
1994	38
1995	25
1996	19
1997	7

Nel 1997 le proposte formali della Commissione sono state 335, così articolate:

<i>Nuovi provvedimenti legislativi</i>	7	2%
<i>Revisione della legislazione vigente</i>	23	7%
<i>Proseguimento di iniziative già avviate</i>	34	10%
<i>Provvedimenti di applicazione</i>	88	26%
<i>Relazioni internazionali</i>	183	55%
Totale	335	100%

La distribuzione del totale delle procedure in corso nei vari settori di attività dell'Unione europea è riassunta nella seguente tabella ²⁵:

Agricoltura	16,4 %	Istituzionale	4,1 %
Ambiente	8,7 %	Monetario	0,7 %
Amministrazione	1,6 %	Pesca	4 %
Bilancio	0,9 %	Politica commerciale comune	9,3 %
Circolazione merci	0,9 %	Politica economica	2,9 %
Concorrenza	2,3 %	Politica industriale	7,2 %
Consumatori	3,3 %	Politica regionale	1,3 %
Cooperazione sviluppo	3,5 %	Ravvicinamento legislazioni	4,9 %
Cultura	1,8 %	Relazioni organizzazioni internazionali	1,8 %
Diffusione informazioni	0,9 %	Relazioni paesi terzi	21,3 %
Dogana	2,9 %	Ricerca	3,2 %
Educazione	2,4 %	Sociale	8,7 %
Energia	3,8 %	Stabilimento servizi	5,8 %
Fiscalità	3 %	Trasporti	6,9 %

²⁴ Il totale è superiore a 100 perché le singole proposte possono essere classificate in più di un settore

A fronte dei dati segnalati è opportuno rilevare che, in seno all'Unione europea, la fase che si è aperta negli ultimi mesi segnerà presumibilmente un'inversione della tendenza alla riduzione dei progetti di atti normativi. Non si tratta solo di un aumento del numero delle proposte: la fase attualmente in corso presenta una grande rilevanza dal punto di vista normativo per la complessità e l'ampiezza delle questioni da affrontare e delle riforme da introdurre nelle più importanti politiche europee. Nel primo semestre del 1998 le proposte formali della Commissione sono state 337 *.

Le principali iniziative sulle quali si sta concentrando l'Unione europea possono essere individuate:

- nell'avvio dei negoziati di adesione ai fini dell'ampliamento dell'Unione europea, in relazione ai quali la Commissione ha presentato anche alcune iniziative legislative che dovrebbero accompagnare i negoziati veri e propri;

- nella riforma — strettamente connessa con l'ampliamento a nuovi Stati membri — di alcune politiche di enorme rilevanza economica, in relazione alle quali la Commissione ha presentato lo scorso 18 marzo un pacchetto di proposte. È importante sottolineare che il Consiglio Europeo di Cardiff (15-16 giugno 1998) ha fissato l'obiettivo del marzo 1999 per la definizione di un accordo politico su tali questioni. Si tratta delle riforme relative:

- alle politiche di coesione che trovano attuazione nei fondi strutturali;
- alla politica agricola comune;
- al quadro finanziario relativo agli anni 2000-2006;

- nell'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria a partire dal 1° gennaio 1999;

- nello sforzo di coordinamento delle politiche per l'occupazione condotte dagli stati membri;

- nello sviluppo della posizione dell'Unione europea nei confronti delle relazioni esterne;

- nel rafforzamento dell'efficacia del mercato interno, come misura necessaria di accompagnamento e di completamento del processo di integrazione determinato dal passaggio alla moneta unica. La Commissione europea ha presentato nel giugno 1997 un Piano d'azione per il mercato interno che prevede interventi in molteplici settori.

- nello sviluppo della politica ambientale;
- nell'armonizzazione dei sistemi fiscali;
- nella promozione di politiche della conoscenza (istruzione, formazione, ricerca, società dell'informazione);
- nella politica comune dei trasporti e delle infrastrutture.

* *Fonte:* Banca dati CELEX

In particolare tra le proposte presentate o programmate dalla Commissione si segnalano quelle relative ai seguenti settori:

Servizi finanziari

- proposta di direttiva sui contratti a distanza fra fornitori e consumatori
- proposta di direttiva relativa alla gestione dei portafogli d'investimento e agli organismi di investimento collettivi non coperti dalla direttiva 85/611
- proposta di direttiva relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi
- proposta di direttiva relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi

Diritto societario

- proposta di regolamento sullo statuto della società europea
- regolamentazione della società europea cooperativa mutua e associazione
- concentrazione tra imprese

Politica d'impresa

- proposta di direttiva sui ritardi nei pagamenti per quanto riguarda le operazioni commerciali
- ravvicinamento dei regimi giuridici di protezione delle invenzioni attraverso il modello di utilità
- proposta di direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi
- proposta di direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche

Fiscalità

- proposta di direttiva in materia di tassazione degli autoveicoli
- proposta di direttiva in materia di tassazione di prodotti energetici
- proposta di direttiva concernente il regime IVA applicabile ai servizi di telecomunicazione
- proposte di direttiva concernente il livello delle aliquote diverse dall'aliquota normale IVA e che definisce il loro campo d'applicazione
- proposta di direttiva sull'imposizione del risparmio diretto
- proposta di direttiva sull'eliminazione delle ritenute di imposte sui pagamenti di interessi e *royalties* tra imprese

Società dell'informazione

- fissazione di un quadro regolamentare per il commercio elettronico e altri servizi elettronici
- decisione relativa al sistema universale di telecomunicazioni mobili
- direttiva sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi alla società dell'informazione

Concorrenza

- Proposta di regolamento relativa all'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali
- Proposta di regolamento relativa all'applicazione dell'articolo 93 del trattato CE in materia di aiuti di stato
- Proposta di regolamento sugli aiuti alla costruzione navale

Trasporti

- Proposte relative ai tempi di lavoro e di riposo nei settori dei trasporti stradali, fluviali, aerei e marittimi
- Proposte intese a sviluppare il settore ferroviario (infrastrutture)
- Proposta relativa agli obblighi di servizio pubblico nei trasporti terrestri (ferrovia e strada)
- Proposta di direttiva relativa ai diritti aeroportuali

Ambiente

- Proposta sui tetti massimi di emissione a livello nazionale (SO₂, NO_x, NH₃, COV)
- Proposta sulla qualità dell'aria (Ozono, CO, Benzene)
- Proposta sui rottami delle apparecchiature elettroniche
- Proposta di direttiva relativa alle discariche di rifiuti
- Proposta di direttiva-quadro sull'acqua

Formazione istruzione e gioventù

- Proposta di decisione relativa all'attuazione dei programmi nel settore dell'istruzione, formazione e gioventù per il periodo 2000-2005

Cultura

- Proposta di decisione su un programma culturale unico 2000-2005

Ricerca e sviluppo tecnologico

- Proposta di decisione relativa al V programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (1998-2002)

Protezione sociale

- Proposta di direttiva riguardante il lavoro a tempo parziale
- Proposta di direttiva sull'organizzazione del tempo di lavoro nei settori esclusi dalla direttiva 93/104
- Proposta di direttiva sulle pensioni integrative

5.2 Il ruolo della Camera nella formazione degli atti normativi comunitari ²⁵

La significativa riforma regolamentare dell'agosto 1996, che, tra le altre cose, ha trasformato in Commissione permanente la Commissione speciale per le politiche comunitarie, ha confermato l'importanza dei poteri consultivi delle Commissioni sui progetti di atti normativi comunitari all'esame delle istituzioni europee.

Nella XIII legislatura le Commissioni permanenti della Camera dei Deputati hanno esaminato 9 progetti di atti normativi comunitari (nella XI legislatura, ne erano stati esaminati 15 e nella XII legislatura 10). Dei

²⁵ A cura del Servizio rapporti comunitari e internazionali

9 atti esaminati, 4 (di cui 2 congiuntamente) sono stati esaminati sia dalla IX che dalla XIV Commissione, 1 dalla sola IX Commissione e 4 dalla sola XIV Commissione. Tutti i dibattiti si sono conclusi: la Commissione Trasporti ha approvato 4 documenti conclusivi, e la Commissione politiche dell'Unione europea ha espresso 1 parere favorevole e 7 pareri favorevoli con osservazioni.

XI legislatura		XII legislatura	
<i>Commissioni</i>	<i>Argomento</i>	<i>Commissioni</i>	<i>Argomento</i>
VII Cultura	Esportazione di beni culturali *	IX Trasporti	Licenze e autorizzazioni per i servizi di telecomunicazioni
IX Trasporti	Regime di fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP)		Contributi finanziari nel settore delle reti transeuropee
X Attività produttive	Fondi strutturali *	X Attività produttive	Emissioni di biossido di carbonio
XI Lavoro	Applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori migranti *	XIII Agricoltura	Prelievi nel settore del latte
XIII Agricoltura	Gestione e controllo di alcuni regimi di aiuti comunitari Produzione di vino e mercato del tabacco Agricoltura biologica Bevande a base di vino Acquacoltura Importazione di sperma bovino Indagini statistiche sulla produzione di suini, bovini, ovini e caprini		Riforma del settore vitivinicolo Agricoltura biologica Organismi incaricati del pagamento delle spese del FEOGA Certificato per i prodotti fitosanitari Fissazione dei prezzi per taluni prodotti agricoli
Comm. speciale politiche comunitarie	Esportazione di beni culturali Applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori migranti Fondi strutturali		

* Atti discussi anche presso la Commissione speciale per le politiche comunitarie.

XIII legislatura

<i>Commissioni</i>	<i>Argomento</i>	<i>Commissioni</i>	<i>Argomento</i>
IX Trasporti	Autorizzazioni e licenze nel settore delle telecomunicazioni *	XIV Politiche UE	Autorizzazioni e licenze nel settore delle telecomunicazioni
	Interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP)		Sviluppo servizi postali comunitari
	Sviluppo servizi postali comunitari *		Tassazione veicoli pesanti per trasporto merci
	Tassazione veicoli pesanti per trasporto merci *		Contributi a favore del trasporto combinato
	Contributi a favore del trasporto combinato*		Immissione sul mercato e uso di sostanze pericolose
			Inquinamento atmosferico da emissioni di veicoli a motore

* Atti discussi anche presso la XIV Commissione.

Si rileva peraltro che l'intervento delle Commissioni parlamentari sulla formazione degli atti normativi comunitari non è avvenuto solo in sede di esame formale dei progetti di atti normativi comunitari, ma anche in molteplici sedi indirettamente pertinenti anche a materie in discussione presso le istituzioni europee (audizioni, ordini del giorno approvati in occasione di esame di provvedimenti legislativi, altri atti di indirizzo).

In particolare deve essere ricordato come in occasione dell'esame della relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario le Commissioni e l'Assemblea hanno più volte formulato indirizzi specifici relativi all'attività normativa dell'Unione. Dall'inizio della legislatura sono state presentate dal Governo 4 relazioni semestrali: in 3 casi l'esame della relazione si è concluso con l'approvazione di una risoluzione da parte della XIV Commissione; per l'esame della relazione sul secondo semestre 1997 è stata invece presentata per la prima volta

una relazione all'Assemblea, la quale ha esaminato la relazione contestualmente al disegno di legge comunitaria 1995-97 ed ha approvato 5 risoluzioni a conclusione dell'esame.

Le Commissioni permanenti hanno inoltre approvato 2 atti di indirizzo che impegnano il Governo ad intervenire nel processo di formazione di specifici atti normativi comunitari: le Commissioni riunite V Bilancio e XIV Politiche dell'Unione Europea hanno approvato una risoluzione che impegna il Governo a sostenere alcuni orientamenti nella discussione della proposta di riforma dei fondi strutturali presentata dalla Commissione europea, mentre la XII Commissione Affari sociali ha approvato una risoluzione che impegna il Governo ad opporsi all'adozione della direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche. Particolarmente significativo questo ultimo caso: la risoluzione è intervenuta in una fase tardiva del procedimento comunitario, ormai sostanzialmente concluso, anche se ha portato il Governo italiano a modificare la propria posizione, astenendosi, in sede di votazione finale del Consiglio.

Nell'ambito dell'attività conoscitiva svolta dalla Camera in materia comunitaria, si sono svolte 2 audizioni specificamente finalizzate all'acquisizione di informazioni su specifici progetti in discussione in sede europea: l'audizione da parte delle Commissioni riunite V Bilancio, XI Lavoro e XIV Politiche dell'UE del Ministro del lavoro Treu sugli esiti del Consiglio europeo straordinario sull'occupazione del novembre 1997 e l'audizione da parte delle Commissioni riunite XIII Agricoltura e XIV Politiche dell'UE del Commissario all'agricoltura dell'Unione europea Fischler sulla riforma della politica agricola comune.

5.3 L'attuazione interna della normativa comunitaria (la legge comunitaria)

L'attuazione della normativa comunitaria (c.d. «fase discendente» del diritto comunitario) è affidata, nel sistema italiano, sostanzialmente ad uno strumento legislativo introdotto da circa un decennio nell'ordinamento: la legge comunitaria.

La L. 86/1989 (c.d. legge La Pergola) ha infatti previsto che il Governo presenti annualmente al Parlamento un disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi recati da atti normativi comunitari o da decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee e, più in generale, derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In particolare, è stabilito che la legge comunitaria assicuri il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario, mediante una serie di strumenti diretti a recepire nell'ordinamento interno le diret-

tive comunitarie (che, per loro natura, necessitano di una trasposizione normativa esplicita all'interno dei singoli ordinamenti nazionali):

1. *attuazione diretta*. Il disegno di legge comunitaria contiene, in genere, una serie di disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti, in contrasto con gli obblighi comunitari, finalizzate a dare attuazione alle direttive comunitarie;

2. *conferimento di delega legislativa al Governo*. Il disegno di legge comunitaria prevede che le direttive possano essere recepite nell'ordinamento attraverso decreti legislativi delegati; l'elenco delle direttive da attuare mediante delega è generalmente contenuto nell'allegato A alla legge comunitaria (l'allegato B contiene inoltre l'elenco delle direttive — già comprese nell'allegato A — per le quali si richiede che lo schema di decreto legislativo di attuazione sia trasmesso alle Camere per il parere);

3. *autorizzazione al Governo per l'attuazione in via regolamentare*. L'attuazione di una parte di direttive comunitarie è rimessa all'esercizio del potere regolamentare del Governo; per tale tipo di atti, la L. 86/1989, che consente l'attuazione in via regolamentare delle direttive elencate nell'allegato C della legge comunitaria solo nelle materie già disciplinate con legge ma non riservate alla legge, si discosta parzialmente dalla disciplina generale dettata dalla L. 400/1988;

4. *attuazione in via amministrativa*. L'allegato D della legge comunitaria indica le direttive attuate o da attuare con atto amministrativo, con meri fini conoscitivi e non autorizzatori. Si tratta delle direttive che, in linea di principio, non dovrebbero intervenire su materie già disciplinate da atto legislativo e per le quali non esiste riserva di intervento con legge.

Le leggi comunitarie sinora approvate, a partire dal 1990, hanno prodotto una notevole quantità di normativa secondaria per il recepimento delle direttive comunitarie contenute nelle leggi stesse, avviando un processo normativo «a cascata» che ha determinato significative innovazioni nella politica delle fonti legislative comunitarie.

5.4 I dati quantitativi

Grazie allo strumento della legge comunitaria annuale, lo stato di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano è passato da una percentuale pari all'80% nel 1990 (anno al quale risale l'approvazione della prima legge comunitaria) ad una percentuale di circa il 90% nel dicembre 1996 (ultimo dato ufficiale disponibile, tratto dalla «Relazione annuale della Commissione europea sull'attuazione del diritto comunitario

– novembre 1997»). Se poi si considera la sola percentuale di direttive relative al mercato unico, il «*Tableau d'affichage* sul mercato unico (n. 2)», pubblicato dalla Commissione europea nel maggio 1998, indica che, al 1° maggio 1998, l'Italia non ha recepito nell'ordinamento interno soltanto il 6,4% delle direttive (con un tasso di trasposizione pari, pertanto, al 93,6%).

5.4.1 *Il livello di attuazione della normativa comunitaria*

Per quanto concerne gli strumenti interni per l'attuazione delle direttive, si rileva che, a partire dal 1990, sono state approvate cinque leggi comunitarie annuali ed una legge comunitaria «integrativa» approvata nel 1992, la cosiddetta «mini comunitaria», che ha recepito esclusivamente una serie di direttive legate al completamento del mercato interno. In totale, con tali atti normativi si è autorizzato il recepimento nell'ordinamento interno di 834 direttive, suddivise secondo la tabella allegata.

Tabella 1

<i>Legislatura</i>	<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive recepite o da recepire con atti legislativi o amministrativi</i>
X	L. 248/1990 (legge comunitaria 1990)	314
X	L. 142/1992 (legge comunitaria 1991)	104
XI	L. 489/1992 (legge c.d. "minicomunitaria")	34
XI	L. 146/1994 (legge comunitaria 1993)	159
XII	L. 52/1996 (legge comunitaria 1994)	76
XIII	L. 128/1998 (legge comunitaria 1995/1997)	147
Totale	---	834

Il dato quantitativo sopra esposto può essere integrato da due considerazioni di carattere generale:

– il ricorso alla legge comunitaria è stato, in sostanza, l'unico strumento utilizzato, nelle ultime quattro legislature, per dare una attuazione signifi-

cativa, dal punto di vista quantitativo, alla normativa comunitaria (prima dell'introduzione di tale strumento, infatti, le direttive comunitarie venivano trasposte nell'ordinamento interno con singoli e distinti provvedimenti normativi);

– esiste tuttavia una relativa difficoltà a rendere cogenti i termini per l'approvazione delle leggi comunitarie annuali (gli esempi più evidenti consistono nelle ultime due leggi comunitarie: la legge per il 1994 è stata approvata nel febbraio 1996; quella per il 1995 — poi divenuta legge comunitaria 1995/97 — è stata approvata nell'aprile 1998). Tale fenomeno, peraltro, appare solo in parte legato ai ritardi riscontrati nella presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge comunitaria (la legge fissa il termine del 31 gennaio di ogni anno), essendo altresì evidente che parte delle responsabilità nei ritardi è imputabile alle difficoltà di dare un percorso certo e tempi definiti all'*iter* parlamentare del disegno di legge medesimo.

Per quanto concerne l'analisi quantitativa del tasso di attuazione delle direttive comunitarie ottenuto con lo strumento della legge comunitaria annuale, si rinvia ai dati riportati nella seguente tabella 2. In proposito, si segnala che la tabella prevede il mancato recepimento anche per le direttive comunitarie attuate solo parzialmente, che necessitano di ulteriori disposizioni integrative (o correttive) di atti già emanati, senza le quali non possono avere effettiva attuazione. I dati della tabella sono aggiornati al 30 maggio 1998.

Tabella 2

<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive (recepite o da recepire) contenute nella legge</i>	<i>Direttive attuate</i>	<i>Direttive non ancora attuate</i>
L. 248/1990 (legge comunitaria 1990)	314	314	0
L. 142/1992 (legge comunitaria 1991)	104	104	0
L. 489/1992 (legge c.d. "minicomunitaria")	34	33	1
L. 146/1994 (legge comunitaria 1993)	159	150	9
L. 52/1996 (legge comunitaria 1994)	76	69	7
L. 128/1998 (legge comunitaria 1995/1997)	147	15 (recepite direttamente)	132
Totale	834	685	149

Se si eccettua la recente legge comunitaria 1995/97, approvata nell'aprile del 1998 (per la quale, oltre al «recepimento diretto» di 15 direttive, non è ancora stato emanato alcun atto di attuazione), si registra una percentuale di attuazione (delle direttive contenute nelle leggi comunitarie sinora emanate) molto significativa. Infatti, fino alla legge comunitaria per il 1994 (L. 52/1996), risulta complessivamente attuato il 97,5% delle direttive contenute nelle leggi comunitarie annuali, essendo soltanto 17 le direttive ancora da attuare contenute in leggi comunitarie precedenti alla «comunitaria 1995/97».

Passando poi all'esame delle modalità di recepimento delle direttive e della tipologia di atti previsti per l'attuazione della normativa comunitaria, si riporta la seguente tabella illustrativa, che indica, per ogni legge comunitaria approvata, le modalità previste per l'attuazione delle direttive comunitarie, ad eccezione delle disposizioni che hanno previsto l'attuazione «diretta».

Tabella 3

<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive da attuare con deleghe legislative</i>	<i>Direttive da attuare in via regolamentare</i>	<i>Direttive da attuare in via amministrativa</i>
L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990)	39	39 allegato C	— non c'è allegato D
L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991)	32	12 allegato C	27 allegato D
L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge c.d. "minicomunitaria")	19	7 allegato C	3 allegato D
L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993)	33	31 (all. C) di cui 9 con parere parlamentare (all. D) + 1 (articolo 40, co.2)	82 allegato E
L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994)	33	6 (all. C) + 2 con parere parlamentare in art. 6, co.4, + 1 o più reg. su parità di trattamento uomo donna, con parere parlamentare in art. 18)	38 allegato D
L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria per il 1995/1997)	54	12 art. 5, reg. autorizzato all. C	66 art. 6 all. D (reg. ministeriale o atto amministrativo)

I dati riportati presentano qualche problema di omogeneità a causa della diversa strutturazione data, in particolare, agli allegati alle leggi comunitarie annuali nel corso delle passate legislature. In proposito, è opportuno segnalare che, per quanto concerne l'attuazione delle direttive in via amministrativa (generalmente contenute nell'allegato D alla legge comunitaria), nella legge comunitaria per il 1990 non esiste allegato D, mentre in quella per il 1993 le direttive da attuare in via amministrativa sono contenute nell'allegato E (essendo l'allegato D dedicato ad individuare le direttive, da attuare in via regolamentare, per le quali è richiesto il parere parlamentare).

Quanto alle considerazioni generali, è possibile desumere dai dati illustrati le seguenti indicazioni:

– *utilizzo abbastanza esteso dello strumento della delega legislativa* per dare attuazione alle direttive comunitarie. Nelle diverse leggi comunitarie annuali, infatti, si registra una percentuale di disposizioni contenenti deleghe legislative particolarmente significativa rispetto al complesso delle direttive di cui si prevede il recepimento (ad eccezione della prima legge comunitaria, che presenta caratteristiche particolari, la quota più bassa di direttive da attuare per delega è quella della legge comunitaria per il 1993, nella quale si prevede l'attuazione con delegazione legislativa per il 20,7% delle direttive in essa contenute; un aumento si registra con la legge comunitaria per il 1994, in cui la percentuale sale al 43,4%, che costituisce l'esempio più significativo assieme alla «mini comunitaria», che dispone l'attuazione per delega del 55,8% delle direttive complessivamente previste);

– *ricorso limitato all'attuazione delle direttive in via regolamentare*. L'autorizzazione all'adozione di regolamenti delegificati raggiunge il livello più elevato nella comunitaria per il 1993 (in cui la percentuale di direttive da attuare con atto regolamentare è pari al 19,5%), mentre si attesta, in linea generale, al di sotto del 10% per le altre leggi comunitarie;

– *tendenza a dare sempre più attuazione in via amministrativa* alle direttive comunitarie (soprattutto nelle materie ritenute più «tecniche», anche in virtù dell'assenza di normativa primaria vigente sulle specifiche materie disciplinate). Rispetto alle prime leggi comunitarie, in cui si registra una preferenza per il ricorso alle deleghe legislative ed una certa «diffidenza» del legislatore nei confronti dell'attuazione amministrativa, a partire dalla «comunitaria» per il 1993 per il maggior numero di direttive è disposta l'attuazione in via amministrativa (così accade per la legge comunitaria 1993, in cui le direttive da attuare in via amministrativa sono pari al 52,6% del totale; per la legge comunitaria per il 1994, in cui la percentuale ammonta al 50%; e per la legge comunitaria 1995/97, in cui la percentuale è pari al 44,9%).

5.4.2 I dati quantitativi riferiti alla legge comunitaria 1995-1997

La legge comunitaria per il 1995/97, approvata nell'aprile 1988, ha recentemente innescato un nuovo complessivo processo di attuazione della normativa comunitaria, che ha consentito al Parlamento di «recuperare» il terreno perduto a causa del ritardo nell'adozione della legge comunitaria per il 1994 (approvata nel febbraio 1996). I dati quantitativi relativi alla legge comunitaria 1995/97 sono riportati nella seguente tabella.

Tabella 4

<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive da attuare</i>	<i>Con normazione diretta</i>	<i>Con normazione diretta e con delega</i>	<i>Con delega legislativa</i>	<i>Attuazione in via regolament.</i>	<i>Attuazione in via amministr.</i>
L. 128/1998 (legge comunitaria 1995/1997)	147	10	5	54 (di cui 35 con parere delle Commissioni parlamentari)	12	66

I dati consentono di verificare un sostanziale rispetto delle tendenze generali evidenziate nel paragrafo 4.4.1. Le direttive da attuare (o attuate) in via amministrativa costituiscono infatti il maggior numero di direttive contenute nella legge (44,9%); le direttive da attuare con decreti legislativi sono in numero alquanto significativo (pari al 36,7% del totale); vi è un ricorso ancora limitato, sebbene in crescita rispetto alla legge comunitaria per il 1994, ai regolamenti autorizzati (8,2%).

È inoltre interessante notare che, per l'attuazione di 5 direttive, la legge ha previsto una forma di recepimento «mista», che viene disposta, in parte, attraverso modifiche ed integrazioni «dirette» alla normativa vigente e, per altra parte, viene rimessa alle disposizioni integrative dettate da atti normativi delegati del Governo.

5.4.3 Il disegno di legge comunitaria per il 1998

Un ulteriore sforzo per garantire un rapido adeguamento dell'Italia agli obblighi comunitari è stato compiuto con la presentazione al Senato del disegno di legge comunitaria per il 1998. Tale disegno di legge è diretto a recepire 39 direttive comunitarie: per 21 di esse il termine di attuazione scade il 31 dicembre 1998 (a fronte di un totale di 48 direttive comunitarie complessivamente in scadenza entro tale data).

Il disegno di legge comunitaria 1998 prevede che di queste 39 direttive:

- 16 siano attuate con delega legislativa (per 2 di esse è previsto il parere parlamentare);
- 4 siano recepite con regolamento autorizzato, previo parere parlamentare;
- 19 siano attuate in via amministrativa.

5.5 I dati qualitativi

Oltre che dai dati quantitativi relativi all'attuazione della normativa comunitaria, è opportuno sottolineare che il processo di adeguamento dell'Italia alla legislazione europea è caratterizzato dalla particolarità del ricorso alla legge comunitaria, come strumento specifico di normazione «diretta» e «indiretta». In tal senso, per comprendere in pieno le peculiarità della «comunitaria», è utile analizzare le caratteristiche specifiche di tale strumento, legate al suo utilizzo a partire dal 1990, per poi concentrare l'attenzione sull'ultima legge comunitaria approvata.

5.5.1 I dati relativi alle leggi comunitarie approvate

In linea generale, si può affermare che la legge comunitaria costituisce una delle leggi con il più elevato tasso di attuazione all'interno del nostro ordinamento (tra quelle contenenti disposizioni che «innescano» altri provvedimenti normativi). Al dato contenuto nella precedente Tabella 2, che indica come esista un ridotto numero di direttive comunitarie non ancora attuate, si aggiunge in questa sede un'analisi della tipologia degli atti previsti per l'attuazione delle direttive non ancora recepite nell'ordinamento, anche se contenute in precedenti leggi comunitarie. Il dato non prende in considerazione la legge comunitaria 1995/97, per la quale non sono ancora stati adottati provvedimenti di attuazione.

Tabella 5

<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive non attuate</i>	<i>Normazione diretta (mancanza di disposizioni integrative)</i>	<i>Delega legislativa</i>	<i>Attuazione in via regolamentare</i>	<i>Attuazione in via amministrativa</i>
L. 489/1992 (legge c.d. "minicomunitaria")	1	1	0	0	0
L. 146/1994 (legge comunitaria 1993)	9	0	3	2	4
L. 52/1996 (legge comunitaria 1994)	7	0	2	0	5
Totale	17	1	5	2	9

I dati dimostrano che delle 17 direttive che non sono state recepite, oltre il 50% dovrebbe essere attuato mediante atto amministrativo (per tali direttive, dunque, resta teoricamente aperto lo «spazio» per una attuazione, sia pure tardiva), mentre soltanto per l'11,8% delle direttive non attuate è previsto l'uso del regolamento autorizzato (l'indicazione dell'unica direttiva non recepita attraverso normazione diretta deriva dal fatto che tale direttiva era stata attuata direttamente dalla L. 489/1992: tuttavia, necessitando tale norma di disposizioni integrative, il recepimento è stato dichiarato non conforme dalla Commissione europea).

Quanto alle deleghe legislative, si nota come esista un ridotto numero di disposizioni di delega non esercitate dal Governo (pari al 29,4% delle direttive non ancora recepite), anche considerando che, delle 156 direttive da attuare con delega contenute nelle leggi comunitarie anteriori alla comunitaria 1995/97, ne sono state attuate 151 (pari al 96,8%), con l'emanazione di 186 decreti legislativi (per l'attuazione di determinate direttive, infatti, il Governo ha fatto ricorso a più decreti legislativi). È infine utile ricordare che per due delle cinque direttive da attuare con deleghe legislative, ossia quelle contenute nella «comunitaria 1994», scadute senza l'emanazione del relativo decreto legislativo, la legge comunitaria 1995/97 ha provveduto a prorogare i termini per il loro recepimento, riattivando in sostanza le disposizioni di delega.

5.5.2 I principali settori di intervento dei decreti legislativi emanati

Passando alla tipologia di intervento dei 186 decreti legislativi emanati sulla base delle leggi comunitarie precedenti alla L. 128/1998, si riporta di seguito un quadro complessivo suddiviso per settore di intervento.

Tabella 6

<i>Settori interessati</i>	<i>L. 428/90</i>	<i>L. 142/92</i>	<i>L. 489/92</i>	<i>L. 146/94</i>	<i>L. 52/96</i>	<i>Totale</i>
Diritti fondamentali		1			1	2
Professioni	7	1		1		9
Telecomunicazioni		2	1	1	2	6
Diritto societario	1	5	1	1		8
Ambiente	14	1		2	1	18
Lavoro	2	2		4	1	9
Lavori pubblici	1	1		1		3

<i>Settori interessati</i>	<i>L. 428/90</i>	<i>L. 142/92</i>	<i>L. 489/92</i>	<i>L. 146/94</i>	<i>L. 52/96</i>	<i>Totale</i>
Attività produttive	18	8	2	3	12	43
Credito e risparmio	9	2	1		3	15
Fiscalità		1			1	2
Sanità	7	12	14	6	10	49
Assicurazioni	2	2		4		8
Criminalità					2	2
Diritto d'autore			2	2	2	6
Agricoltura			2	2		4
Commercio estero					1	1
Sicurezza pubblica			1			1
Totale	61	38	24	27	36	186

Dai dati riportati, sembrano emergere alcune considerazioni generali:

– prevalenza, tra le materie coinvolte dai decreti legislativi emanati in attuazione delle leggi comunitarie, dei settori della sanità e delle attività produttive. Tale tendenza sembra trovare una spiegazione soprattutto nell'elevato numero di direttive comunitarie di «armonizzazione» tecnica emanate in determinati settori produttivi e nel frequente ricorso, da parte delle istituzioni comunitarie, alla direttiva come strumento di disciplina di specifici aspetti del settore sanitario (sicurezza alimentare, igiene dei prodotti, etc.);

– limitato ricorso alle deleghe in un settore ampiamente disciplinato dalla normativa comunitaria, che ricomprende gran parte degli interventi realizzati dall'UE: l'agricoltura. La spiegazione di tale fenomeno sembra riscontrabile soprattutto nella constatazione che le principali fonti che disciplinano questo settore sono regolamenti comunitari (direttamente applicabili all'interno degli Stati membri) o decisioni comunitarie che non necessitano di atti normativi di recepimento;

– riduzione, nei periodi più recenti, dell'attuazione di direttive in materia ambientale e societaria, rispetto al periodo 1990-92, in cui si è fatto frequentemente ricorso allo strumento della delega per recepire un certo numero di direttive in questi settori.

5.5.3 I dati riferiti alla legge comunitaria 1995-1997 (tendenze recenti)

In linea con le precedenti leggi comunitarie, la L. 128/1998 (legge comunitaria 1995/97) provvede al recepimento di 147 direttive, secondo la ripartizione indicata nella Tabella 4. Ad una analisi di tipo quantitativo,

già svolta nel paragrafo 4.4.2, si accompagna in questa sede un'analisi di tipo qualitativo, diretta a verificare le tendenze più recenti nel procedimento di attuazione della normativa comunitaria, con particolare riguardo alle questioni emerse in relazione alle diverse tipologie di attuazione delle direttive previste dalla legge.

Sotto il profilo dell'attuazione della normativa comunitaria mediante deleghe legislative, si segnalano i seguenti aspetti:

– come in occasione di altre leggi comunitarie, l'articolo 1 della legge comunitaria 1995/97 prevede una delega «generica» al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie contenute nell'allegato A. In tal senso, la legge individua, per un verso, più oggetti di delega e, per altro verso, all'articolo 2, i principi e criteri direttivi riferibili ai decreti legislativi di cui all'articolo 1. La delega in esame si configura, in sostanza, come una maxi-delega legislativa riferita ad una pluralità di oggetti distinti, suscettibili di separata disciplina, pur essendo regolati dai medesimi principi e criteri direttivi;

– un'incerta definizione dei criteri di delega si riscontra nella disposizione della legge che delega il Governo ad emanare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di direttive o di regolamenti comunitari, facendo comunque salve le norme penali vigenti;

– quanto al termine per l'esercizio della delega, la legge contiene una disposizione particolare (già prevista, peraltro, nella legge comunitaria per il 1994), che consente il prolungamento del termine, nel caso in cui la disciplina delle direttive contenute nell'allegato A sia modificata (senza innovazioni di principio) per effetto di nuove direttive sulla stessa materia. In tal senso, la legge incrementa la «genericità» della delega (in quanto rimette, in sostanza, al Governo il giudizio sulle «innovazioni di principio» contenute nelle nuove direttive, non esistenti al momento del conferimento della delega), ampliando peraltro il termine per il suo esercizio;

– sempre con riferimento al termine, un ulteriore prolungamento del termine di esercizio della delega (soltanto eventuale) è previsto dal medesimo articolo 1, con riguardo ai decreti legislativi di attuazione delle direttive contenute nell'allegato B. In tal caso, infatti, si prevede che qualora il termine previsto per il parere parlamentare scada nei trenta giorni precedenti la scadenza del termine per l'esercizio della delega, il termine per l'emanazione dei decreti è prorogato di altri novanta giorni. In questa ipotesi, si pone la questione di un differimento implicito dei termini di esercizio della delega affidato, in sostanza, all'iniziativa del Governo;

– anche nella legge comunitaria 1995/97, infine, compare, come nei più recenti casi di ampie deleghe legislative, la delega ad emanare disposizioni integrative e correttive delle norme dei decreti legislativi adottati in esecuzione delle deleghe contenute nella legge.

Per quanto concerne l'attuazione mediante *regolamenti governativi*, si rileva che:

– l'articolo 5 della legge, autorizzando il Governo a dare attuazione alle direttive comprese nell'allegato C con regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della L. 400/1988, ha previsto esclusivamente l'uso di regolamenti delegificati, benchè la «legge La Pergola» non richieda espressamente il ricorso in via esclusiva a tale tipo di regolamenti governativi;

– l'articolo, nel disporre l'autorizzazione all'emanazione dei regolamenti, non individua tuttavia due requisiti richiesti dalla legge per l'adozione di tale tipologia di atti, che consistono nella determinazione delle norme generali regolatrici delle materie delegificate, nonché nell'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Si ricorda infine che la legge comunitaria 1995/97, intervenendo direttamente sulla L. 86/1989, ha introdotto una serie di innovazioni di particolare rilievo, tra le quali risalta quella che concerne la partecipazione delle regioni al processo di attuazione della normativa comunitaria. In base alle modifiche introdotte, infatti, le regioni possono ora dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nelle materie di competenza concorrente, non essendo in sostanza obbligate ad attendere l'atto normativo statale di recepimento delle direttive medesime.

5.6 *Conclusioni*

Dall'analisi generale delle tendenze relative al lungo e al breve periodo di applicazione della «legge La Pergola» ed all'uso della legge comunitaria annuale come strumento per l'attuazione della normativa comunitaria, sembrano emergere alcune considerazioni di carattere generale.

Il quasi esclusivo ricorso allo strumento della legge comunitaria per garantire l'adempimento dell'ordinamento agli obblighi comunitari, reso necessario dall'elevato numero di direttive da attuare (come indica peraltro l'elevata quantità di direttive contenute nella più recente legge comunitaria approvata), ha dato l'occasione di evidenziare una serie di questioni inerenti a tale tipo di strumento normativo. I problemi emersi si possono così riassumere:

– *termini per l'approvazione della legge comunitaria*. Si è riscontrato un ritardo sempre più pronunciato nell'approvazione delle leggi comunitarie annuali, che ha provocato spesso lo «slittamento» all'anno successivo dell'emanazione della legge riferita all'anno precedente. Tale fenomeno è culminato nell'approvazione con due anni di ritardo (febbraio 1996) della

legge comunitaria per il 1994; ciò ha reso necessario accorpate in un'unica legge, approvata peraltro nel 1998, tre anni di riferimento (dal 1995 al 1997). Il verificarsi di tali ritardi, collegati in primo luogo alla interpretazione in senso non perentorio del termine di presentazione del disegno di legge governativo, è stato aggravato dalla mancata individuazione di procedure parlamentari certe per l'esame e la decisione in tempi garantiti del disegno di legge annuale;

– *contenuto delle leggi comunitarie.* Non appare definito in maniera univoca il contenuto delle leggi comunitarie, che non sempre individuano in modo omogeneo i criteri secondo i quali si propone il recepimento delle direttive con uno strumento normativo piuttosto che con un altro. In tal senso, la tendenza generale sembra andare verso un recepimento in via amministrativa delle direttive più «tecniche» ed un recepimento per delega legislativa delle direttive che richiedono modifiche, deroghe o integrazioni alla legislazione vigente. Si registra inoltre un uso limitato (e, talvolta, non conforme ai principi della L. 400/1988) del ricorso allo strumento del regolamento delegificato;

– *caratteristiche delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie.* La struttura normativa privilegiata per l'attuazione delle direttive comunitarie mediante delega legislativa prevede, soprattutto per le ultime leggi comunitarie approvate, deleghe di carattere ampio e generale. In particolare, il meccanismo di conferimento della delega «ampia» con rinvio all'allegato A della legge comunitaria sembra porre la questione di una più precisa distinzione tra oggetto della delega ed individuazione dei principi e criteri direttivi specifici riferibili al recepimento delle singole direttive comunitarie.