

DOCUMENTAZIONE

I. LEGGI E DECRETI LEGGE NELLE ULTIME TRE LEGISLATURE

I dati delle ultime tre legislature non evidenziano soltanto l'abnorme espansione della decretazione di urgenza, con tutte le ben note conseguenze anche sulla forte alterazione delle ordinarie modalità di produzione legislativa, ma rivelano una progressiva fortissima incidenza di tutti i vari tipi di leggi di autorizzazione o di approvazione.

Il fenomeno emerge in modo sempre più evidente negli anni più recenti: basta detrarre dal complesso delle leggi adottate la somma delle leggi di conversione dei decreti legge, delle leggi di autorizzazione alla ratifica o di esecuzione di obblighi internazionali o comunitari, nonché di altre leggi (che si è cercato di evidenziare) che sono il frutto di un ruolo meramente adesivo o emendativo del Parlamento a testi formati dal Governo, per avere un quadro preoccupante sulla vera e propria atrofizzazione dei normali procedimenti di produzione legislativa. È evidente che il Parlamento, tramite gli emendamenti (là dove essi sono possibili) recupera parte del potere legislativo, ma certo l'incidenza del Governo nella produzione legislativa appare, in linea di fatto ed a prescindere da ogni riforma istituzionale, assai rilevante.

Legislatura	X (1987-1992)	XI (1992-1994)	XII (1994-1996)
Totale delle leggi approvate	1078 (di cui 779 derivanti da disegni di legge governativi)	315 (di cui 240 derivanti da disegni di legge governativi)	295 (di cui 265 derivanti da disegni di legge governativi)
<i>Leggi di conversione di decreti legge</i>	187	119	124
<i>Leggi di ratifica ed esecuzione di obblighi internazionali ed altre leggi di attuazione di obblighi comunitari</i>	236	68	119
<i>Leggi comunitarie ed altre leggi di attuazione di obblighi comunitari</i>	8	3	1
<i>Leggi di autorizzazione o approvazione (ex artt. 8, 81, 123 Cost.)</i>	28	9	10
Decreti legge adottati dal Governo	466	495	664

(Elaborazione dai dati riportati in Arel, Attività parlamentari e legislativa. Sintesi della X, XI e XII Legislatura).

II. QUANTE SONO LE LEGGI VIGENTI IN ITALIA?

Nel 1993 un testo significativo come il «Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni», riferendosi alla nostra indubbia inflazione normativa, parlava di 100/150.000 leggi vigenti, contro 7325 leggi francesi e 5587 leggi tedesche (salvo quelle dei Länder).

Da allora questo dato, indubbiamente impressionante, è stato da molti ripetuto e qualche volta perfino aumentato, specialmente nell'ambito di decise prese di posizione per più o meno radicali processi di delegificazione.

Il documento che qui si pubblica (salvo alcuni allegati) giunge a tutt'altri risultati: sarebbero 12.725 le fonti primarie statali vigenti, cui sono ovviamente da aggiungere le leggi regionali. Inoltre in questo documento dell'Ufficio Studi della Camera si forniscono alcuni interessanti dati conoscitivi sui testi unici, sulle deleghe legislative e sulle delegificazioni finora previste.

Anche se alcuni dati appaiono opinabili (si tratta peraltro solo di una prima fase della ricerca) e se appare singolare che l'Ufficio studi della Camera utilizzi essenzialmente come base documentativa una banca dati di un editore privato, appare sicuramente clamoroso il divario dai dati in precedenza ritenuti probabili. Resta ovviamente tutta la necessità di processi di delegificazione e di effettiva razionalizzazione della produzione normativa (la l. n. 549/1995 ha – come ben noto – solo 3 articoli, ma 393 commi!), ma occorrerebbe operare concretamente perché tutti potessero disporre di dati conoscitivi affidabili ed il confronto potesse avvenire senza inutili forzature argomentative.

Camera dei Deputati. Servizio Studi. Dipartimento Istituzioni

STATO DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE

Dati statistici (Giugno 1996)

Nota introduttiva

1. L'Italia è uno dei pochi paesi industrializzati per i quali non esiste una stima attendibile sul numero totale delle leggi e degli altri atti normativi in vigore. Le uniche valutazioni tentate in proposito sono state effettuate attraverso la semplice addizione del numero di leggi approvate nelle singole legislature dall'Unità ad oggi: si giunge così alla stima, ormai accreditata nei mezzi di comunicazione, delle 150 mila leggi italiane a fronte delle 8.000 leggi francesi. Manca, invece, una più rigorosa valutazione del numero delle leggi effettivamente in vigore al momento attuale nel nostro paese.

Il Servizio Studi ha avviato una ricerca in questo senso, che ha già dato i primi risultati: una rilevazione effettuata attraverso la banca dati De Martino elettronica ha evidenziato la vigenza di un numero di atti normativi statali (suddivisi per tipo di fonte) assai inferiore a quello comunemente diffuso (cfr. tabella n. 1). È stata inoltre effettuata una valutazione del numero delle leggi regionali attualmente vigenti (tabella n. 2) e la rilevazione del numero delle leggi emanate dalla data di costituzioni delle Regioni (tabella n. 3). Il sostanziale ridimensionamento del dato relativo agli atti normativi in vigore non rende certo meno urgente il problema del riordino e della semplificazione normativa, ma propone anzi in termini più concreti la fattibilità di un progetto per la analisi della massa normativa esistente al fine della sua razionalizzazione.

A questo proposito si è ritenuto opportuno fornire fin d'ora alcuni dati statistici relativi a profili di particolare interesse ai fini del riordino e della semplificazione del corpo legislativo.

Si tratta in particolare:

- a) dei dati riassuntivi sulla emanazione dei testi unici dall'Unità d'Italia ad oggi, per i quali si allegano due tabelle relative:
 - ai testi unici emanati dall'Unità d'Italia alla XII Legislatura repubblicana (tabella n. 4);
 - ai testi unici attualmente vigenti, anche se radicalmente mutati in alcune loro parti (tabella n. 5);
- b) dei dati riassuntivi delle leggi di delega approvate nelle legislature re-

pubblicane (tabella n. 6) con allegato l'elenco analitico dei casi di inattuazione delle deleghe approvate nella X, XI e XII Legislatura. Nella tabella sono stati anche inseriti i dati relativi ai casi in cui la delega ha previsto l'eventuale emanazione di successivi decreti di correzione ed integrazione delle disposizioni inizialmente emanate in attuazione della delega;

c) dei dati riassuntivi dei casi di delegificazione. Sono stati distinti i casi di delegificazione per i quali la legge di delegificazione, richiamando esplicitamente il c. 2°, art. 17, l. n. 400, ha espressamente qualificato i regolamenti da essa stessa previsti come regolamenti di delegificazione; in una seconda ipotesi sono stati, invece, classificati i casi in cui, nel silenzio legislativo il richiamo all'art. 17, c. 2°, l. n. 400 è stato effettuato nel preambolo del d.p.r. emanato in base alla legge ...

2. È possibile ipotizzare un progetto di sviluppo del lavoro lungo queste linee. Partendo dai dati sugli atti normativi vigenti ci si propone in particolare:

– di ulteriormente consolidare il dato rilevato riguardante la legislazione statale vigente attraverso l'incrocio con altre banche dati esistenti (ricerca attualmente in corso) e affinando le informazioni disponibili, ad esempio non limitandosi a «contare» le leggi vigenti, ma valutando anche il loro effettivo impatto normativo attraverso la stima del numero delle disposizioni effettivamente contenute al loro interno, come si tenta di fare nelle analisi effettuate in questo campo in ambito OCSE;

– di pervenire alla definizione dello *stock* normativo vigente anche per la legislazione regionale;

– di distinguere all'interno dello *stock* normativo statale, il numero degli atti direttamente rivolti ai cittadini e quelli invece che hanno per destinatari la stessa amministrazione statale o altri centri di produzione normativa, in primo luogo le regioni e gli enti locali (Il Servizio sta a tal proposito raccogliendo i risultati del censimento svolto da alcune regioni sulle leggi quadro e sulle altre leggi che contengono principi per la legislazione regionale o per l'attività normativa degli enti locali).

Il passo logicamente successivo alla rilevazione sul volume della legislazione vigente potrebbe essere rappresentato dall'analisi della legislazione di settore finalizzata sia a prospettare possibili interventi di riordino sia a rendere possibile una migliore calibratura delle innovazioni legislative di volta in volta all'esame della Camera, con immediate ricadute sull'attività di drafting.

Tabella 1 – ATTI NORMATIVI STATALI IN VIGORE

RIELABORAZIONE SULLA BASE DEI DATI CONTENUTI NELLA BANCA DATI «LEGGI D'ITALIA»
CURATA DA V. DE MARTINO

<i>ATTI CON VALORE DI LEGGE</i>					
<i>Regi decreti legislativi</i>	<i>Regi decreti legge</i>	<i>Decreti legislativi luogotenenziali</i>	<i>Decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato</i>	<i>Leggi</i> ¹	<i>Decreti legislativi</i>
31	943	307	369	10.507	568
TOTALE			12.725 ²		
<i>ATTI CON VALORE REGOLAMENTARE</i>					
<i>Decreti del Capo provvisorio dello Stato</i>	<i>Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (pubblicati in Gazzetta Ufficiale)</i>		<i>Decreti Ministeriali (pubblicati in Gazzetta Ufficiale)</i>		
53	707		14.519		
TOTALE		15.279			
<i>ATTI CON VALORE LEGISLATIVO O REGOLAMENTARE</i> ³					
<i>Regi Decreti</i>		<i>Decreti del Presidente della Repubblica</i>			
1.439		3.721			
TOTALE		5.160			

¹ Il dato, aggiornato al 6 gennaio 1996, comprende anche le leggi di conversione dei dd.ll., le principali leggi di ratifica di trattati internazionali, nonché le leggi che si limitano a modificare precedenti leggi.

² A tale dato va aggiunto quello relativo ai 94 dd.ll. in scadenza *alla data del 31 maggio 1996*.

³ Il carattere legislativo e regolamentare di tali atti va determinato esaminando, caso per caso, natura e procedimento di emanazione degli atti medesimi.

Tabella 2 – LEGGI REGIONALI VIGENTI⁴

Abruzzo	1.212
Basilicata	618
Calabria	499
Campania	519
Emilia Romagna	569
Friuli Venezia Giulia	1.595
Lazio	1.359
Liguria	644
Lombardia	930
Marche	545
Molise	495
Piemonte	797
Puglia	489
Sardegna	n.p.
Sicilia	2.497
Toscana	805
Trentino Alto Adige	n.p.
Prov. aut. di Bolzano	667
Prov. aut. di Trento	528
Umbria	639
Valle d'Aosta	1.884
Veneto	527
Totale	17.800

Tabella 3 – LEGGI REGIONALI COMPLESSIVAMENTE APPROVATE

Abruzzo	2.067
Basilicata	1.062
Calabria	666
Campania	1.058
Emilia Romagna	1.140
Friuli Venezia Giulia	1.852
Lazio	1.692
Liguria	1.162
Lombardia	1.627
Marche	1.036
Molise	731
Piemonte	1.468
Puglia	992
Sardegna	1.802
Sicilia	2.846
Toscana	1.964
Trentino Alto Adige	971
Prov. aut. di Bolzano	1.194
Prov. aut. di Trento	1.037
Umbria	1.212
Valle d'Aosta	2.184
Veneto	1.481
Totale	31.244

⁴ Il numero delle leggi vigenti nelle regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise e nella Provincia Autonoma di Bolzano è quello comunicato dagli uffici legislativi di ciascun Consiglio regionale. Non sono ancora disponibili, invece, i dati relativi alle Regioni a statuto speciale Sardegna e Trentino Alto Adige.

Per le altre regioni si è fatto ricorso alla pubblicazione «I codici regionali», CD-ROM, Ed. Europee; anche in questo caso la compilazione della normativa vigente è stata curata in prevalenza dagli Uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte regionali. La rilevazione è riferita al dicembre 1995, salvo la presenza di circa 40 leggi dell'anno 1996.

Tabella 4 – TESTI UNICI EMANATI DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA XII LEGISLATURA

<i>Periodo pre-repubblicano</i>			<i>Periodo repubblicano (per legislatura)</i>											
<i>Fino al</i>	<i>1900-1921</i>	<i>1922-1945</i>	<i>I (1948-1953)</i>	<i>II (1953-1958)</i>	<i>III (1958-1963)</i>	<i>IV (1963-1968)</i>	<i>V (1968-1972)</i>	<i>VI (1972-1976)</i>	<i>VII (1976-1979)</i>	<i>VIII (1979-1983)</i>	<i>IX (1983-1987)</i>	<i>X (1987-1992)</i>	<i>XI (1992-1994)</i>	<i>XII (1994-1996)</i>
54	84	112	10	7	8	4	1	5	2	3	5	6	4	2

Tabella 5 – TESTI UNICI ATTUALMENTE VIGENTI

<i>Periodo pre-fascista</i>	<i>Periodo fascista</i>	<i>Periodo repubblicano (per legislatura)</i>											
<i>Fino al</i>	<i>1922-1945</i>	<i>I (1948-1953)</i>	<i>II (1953-1958)</i>	<i>III (1958-1963)</i>	<i>IV (1963-1968)</i>	<i>V (1968-1972)</i>	<i>VI (1972-1976)</i>	<i>VII (1976-1979)</i>	<i>VIII (1979-1983)</i>	<i>IX (1983-1987)</i>	<i>X (1987-1992)</i>	<i>XI (1992-1994)</i>	<i>XII (1994-1996)</i>
14	37	2	3	4	3	–	5	1	3	4	6	4	2

Tabella 6 – LEGGI DELEGA

<i>LEGISLATURA</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	<i>XI</i>	<i>XII</i>
Leggi-delega	15	21	24	18	9	16	14	11	14	26	15	5
Decreti legislativi di attuazione	17	38	110	53	130	19	23	84	80	156	89	6
Deleghe non attuate										20	25	59
Previsione di disposizioni correttive										3	6	3

Tabella 7 – DELEGIFICAZIONE

ABROGAZIONE						
	Totale delle norme di delegificazione	d.p.r.	Abrogazione espressa prevista dalla legge di delegificazione	Abrogazione implicita prevista dalla legge di delegificazione	Abrogazione di leggi disposta dai regolamenti	Casi in cui l'abrogazione non è prevista
<i>Casi in cui la legge richiama la procedura della l. n. 400/88</i>	39	67	8	3	3	28
<i>Casi in cui il richiamo della l. n. 400/88 è contenuto solo nel regolamento</i>	4	4	1	1	–	2

III. LA «FUGA DAL REGOLAMENTO» SECONDO LA CORTE DEI CONTI

Fra i fenomeni che si sono evidenziati dopo l'adozione dell'art. 17 della l. n. 400/1988 si è – come ben noto – manifestata la diffusa tendenza del Governo e di singoli Ministri ad adottare norme sostanzialmente regolamentari mediante atti privi della forma (ormai obbligatoria) tipica dei regolamenti governativi o ministeriali. Dopo diffuse reazioni dottrinali e giurisprudenziali, il fenomeno sembra ridursi, anche se si è ben lontani dalla sua scomparsa (e ciò tanto più se si considerassero anche fenomeni di cui la Corte dei conti non tiene conto, come, ad esempio, la non rara utilizzazione di atti amministrativi a contenuto normativo per recepire direttive comunitarie).

Pur tenendo conto delle menzionate incertezze e incongruenze, si deve riconoscere che è proseguita, nel 1995, la tendenza ad accrescere il tasso di adeguamento alle regole della distinzione sostanziale (e del regime procedimentale) fra atti di natura regolamentare ed atti amministrativi generali.

È quanto emerge dall'ormai consueta rilevazione annuale della Corte sugli atti che, pur avendo contenuto sostanzialmente regolamentare, non appaiono conformi ai modi e alle forme di esercizio della potestà regolamentare, così come regolata dalla l. n. 400/1988 (l'all. E indica gli atti che con ragionevole approssimazione possono riguardarsi come regolamenti, ovvero come atti contenenti *anche* norme regolamentari, ma che sono stati emanati in difformità dalla menzionata l. n. 400).

Il prospetto che segue mostra, invero, che gli atti a contenuto sostanzialmente regolamentare, ma non «trattati» come regolamenti, erano, nel 1994, più che dimezzati rispetto al 1989; mentre sono quasi quadruplicati (anche per effetto della estesa delegificazione avviata dalla menzionata l. n. 537/1993) i regolamenti pubblicati nel 1994 rispetto a quelli pubblicati nel 1989. Nel 1995, poi, gli atti «sostanzialmente regolamentari» sono in ulteriore, seppur lieve, diminuzione.

<i>Anno</i>	<i>Regolamenti</i>	<i>Atti sostanzialmente regolamentari</i>
1989	66	108
1990	129	62
1991	126	69
1992	133	59
1993	111	48
1994	261	52
1995	147	46

(Il brano e la tabella costituiscono il par. 4.2 del cap. VII, vol. I, Corte dei conti. Sezioni riunite, Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato del 1996).

IV. GLI ATTI A CUI LE LEGGI COMUNITARIE AFFIDANO IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE

La tabella cerca di evidenziare le diverse tecniche previste dalle "leggi comunitarie" finora approvate, sulla base della l. n. 86/1989, per il recepimento delle direttive comunitarie.

	<i>D.lgs.</i>	<i>Regol.</i>	<i>Atti amm.</i>
l. n. 428/1990:	93	39	104
l. n. 142/1992:	52	12	27
l. n. 489/1992:	20	7	3
l. n. 146/1994:	30	31	82
l. n. 52/1996:	27	6	38

(Dati tratti da Corte dei conti. Sezioni riunite, Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato, anni vari).