

APPENDICE

I. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA ORDINARIA NELLE ULTIME LEGISLATURE

Le prime sei tabelle che qui si riproducono sono tratte dalla pubblicazione del Servizio studi della Camera dei deputati «Rapporto sullo stato della legislazione» aggiornata alla fine del primo semestre del 1998.

Si tratta di un prezioso contributo di analisi sulla produzione legislativa, che risulta assai utile per chi studia le fonti del diritto.

La tabella che segue mostra l'andamento della produzione legislativa a partire dalla X legislatura (1987-1992), fino al 30 giugno 1998 (ci si riferisce alle leggi approvate definitivamente dalle Camere, ancorché non ancora pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale).

Si noti la netta prevalenza delle leggi c.d. "ad iniziativa vincolata" (leggi di conversione dei decreti legge, leggi di autorizzazione alla ratifica o di esecuzione di obblighi internazionali o comunitari ...), la cui iniziativa spetta cioè esclusivamente al Governo e rispetto alle quali il ruolo del Parlamento appare o meramente adesivo o, al più, emendativo: come già si è avuto modo di notare in Osservatorio sulle fonti 1996 (p. 337), da un lato i normali procedimenti di produzione legislativa risultano in qualche modo recessivi, e, dall'altro, l'incidenza del Governo nella produzione legislativa stessa appare ormai centrale.

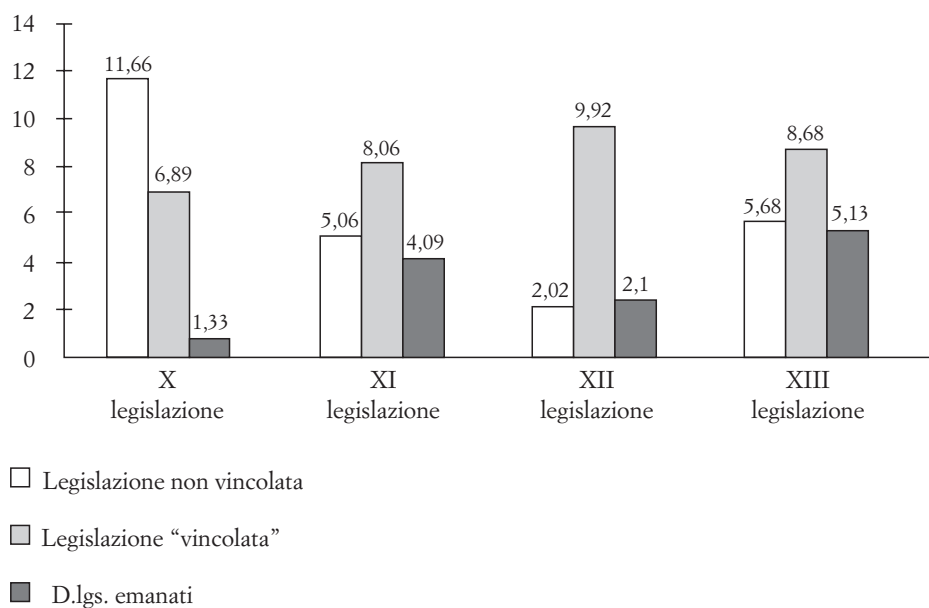
Nello stesso senso, si noti che il numero delle leggi "ad iniziativa vincolata" nella XI e nella XII legislatura appare di poco inferiore a quello della X, nonostante che tali legislature abbiano avuto una durata assai limitata.

INIZIATIVA	X (1987-1992 mesi 57,7)	XI (1992-1994 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 iniziative</i>	306 (28,44%)	42 (13,37%)	16 (5,42%)	71 (19,24%)
b) Iniziativa parlamentare	287 (26,6%)	75 (23,88%)	28 (9,49%)	58 (15,72%)
c) Mista	85 (7,9%)	8 (2,54%)	6 (2,03%)	17 (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%)

Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

II. MEDIE MENSILI (PER LEGISLATURA) RELATIVE ALLA LEGISLAZIONE ORDINARIA, ALLA LEGISLAZIONE “VINCOLATA” ED AI DECRETI LEGISLATIVI

La tabella pubblicata di seguito evidenzia come, a partire dalla XI legislatura, siano ormai del tutto rilevanti sul piano quantitativo i fenomeni della delegazione legislativa e della legislazione “ad iniziativa vincolata”; la media mensile dei decreti legislativi è infatti pari alla produzione legislativa “non vincolata”, mentre è crescente la produzione legislativa “vincolata”.



III. LE DISPOSIZIONI DI DELEGA: DATI QUANTITATIVI ED ATTUAZIONE

I dati della tabella che segue mostrano la rilevanza quantitativa delle disposizioni di delega (dato che deve essere tenuto distinto rispetto a quello delle leggi che prevedono deleghe): nelle ultime quattro legislature sono infatti ben 62 le leggi che prevedono deleghe e ben 401 le disposizioni di delega.

Circa l'attuazione di tali disposizioni, essa appare significativamente elevata nella X, nella XI e nella XII legislatura (il relativo tasso di attuazione è, rispettivamente, dell'86,5%, del 77,4% e del 75,3%) mentre, riguardo alla XIII, l'evidente calo (46,9% al 30 giugno 1998) può essere spiegato con il fatto che il termine per l'esercizio di un rilevante numero di deleghe è ancora pendente.

	Legislatura			
	X	XI	XII ¹	XIII ¹
<i>Leggi che prevedono deleghe</i>	26	16	5	15 (11)
<i>Disposizioni di delega</i>	126	93	69	113 (62)
<i>Disposizioni di delega non attuate</i>	17	21	17 (2)	60 (53)
<i>D.Lgs. emanati</i> ²	157	100	66	63 (...)

¹ 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 dei decreti legislativi già vigenti.

² I dati si riferiscono ai decreti legislativi attuativi delle disposizioni di delega emanati anche in legislatura e successive.

IV. I DECRETI LEGGE: TENDENZE GENERALI

È stato evidente l'impatto sulla decretazione d'urgenza della sent. 360/1996 della Corte costituzionale, che, come è noto, ha sancito, in linea di principio, il divieto della reiterazione dei decreti-legge non convertiti nei termini costituzionali.

I dati che seguono mostrano però come la media mensile dei decreti legge nel periodo ottobre 1996-giugno 1998 sia solo leggermente diminuita rispetto alla fase precedente alla sent. 360, se si considerano, per tale fase, i soli decreti non reiterati.

Si conferma quindi ancora una volta come la crescita esponenziale della decretazione d'urgenza nella fase precedente alla sent. 360/1996 fosse imputabile prevalentemente al fenomeno della reiterazione.

Prima della sentenza 24 ottobre 1996, n. 360			Dopo la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360	
Totale ¹	Media mensile	Media mensile al netto dei decreti reiterati	Totale al 30.06.1998	Media mensile
187	34	4	75	3,7

¹ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti già presentati nella XII legislatura e ripresentati nel corso della XIII legislatura.

V. LA DECRETAZIONE D'URGENZA DOPO LA SENT. 360/1996

La tabella che segue mostra lo “stato” della decretazione d’urgenza dopo la sent. 360/1996 della Corte costituzionale: emerge, in particolare, la contrazione del numero di decreti legge, nonché l’alto numero dei decreti legge convertiti con modificazioni; non irrilevanti sul piano quantitativo sono i casi di decreti legge non convertiti, che possono essere spiegati sia con difficoltà di ordine procedurale che ostacolo a una rapida conversione, sia con difficoltà di ordine politico, talvolta ardue da superare in sede parlamentare.

Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 30.06.1998	Decreti convertiti	Decreti convertiti con modificazioni (% rispetto ai decreti convertiti)	Decreti non convertiti nei termini costituzionali	Decreti respinti	Decreti in vigore non ancora convertiti al 30 giugno 1998
75	44 (58,7%)	36 (81,8%)	22 (29,3%)	1 (1,3%)	8 (10,7%)

VI. L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

La seguente tabella evidenzia, per ogni singola legge comunitaria approvata, le modalità di attuazione delle direttive comunitarie, fatta eccezione per l'attuazione "in via diretta".

I dati evidenziano, in prima approssimazione, un uso piuttosto frequente della delega legislativa ed assai scarso dell'attuazione in via regolamentare, mentre quantitativamente assai rilevante diviene l'attuazione in via amministrativa che, a partire dall'art. 6 della l. 128/1998, avviene mediante regolamento ministeriale o atto amministrativo.

Tali tendenze sono ampiamente confermate dalla legge comunitaria per il 1998.

<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 (c.d. legge micomunitaria)	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 (art. 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 con parere parlamentare all. C	66 art. 6 all. D (reg. ministeriale o atto amministrativo)
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria per il 1998) ¹	25	4 art. 3, reg. autorizzato all. C	43 art. 4 (reg. ministeriale o atto amministrativo)

¹ I dati relativi alla legge n. 25/1999 non figurano nella tabella del Servizio studi della Camera.

VII. LE FONTI STATALI NEL 1997

I dati relativi alle fonti statali nel 1997 (ricavati dallo spoglio delle Gazzette Ufficiali) confermano ovviamente i dati delle tabelle precedenti ed evidenziano alcune novità rispetto a quelli del 1996 (pubblicati in Osservatorio sulle fonti 1997): in particolare, all'evidente contrazione dei decreti-legge fa riscontro l'aumento della produzione legislativa (peraltro ancora fortemente caratterizzata dalla c.d. "legislazione vincolata") e, soprattutto, della legislazione delegata (i decreti legislativi passano dai 37 del 1996 agli 81 del 1997). In evidente aumento anche i regolamenti governativi e ministeriali.

<i>Leggi costituzionali</i>	1
<i>Totale delle leggi approvate:</i>	186
di cui leggi di conversione di decreti legge	32
di conversione, con modificazioni	28
leggi di sanatoria ex art. 77.2 Cost.:	2
di ratifica ed esecuzione di obblighi internazionali:	75
di attuazione convenzioni internazionali:	2
di recepimento o attuazione di obblighi comunitari:	2
di delegazione legislativa:	3
di autorizzazione o approvazione (ex artt. 8, 81, 123 Cost.)	5
<i>Decreti-legge adottati dal Governo:</i>	44
<i>Decreti legislativi:</i>	81
di cui di attuazione di obblighi comunitari:	27
decreti legislativi integrativi e correttivi:	4
<i>Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali:</i>	8
<i>Regolamenti governativi:</i>	66
di cui indipendenti:	2
di delegificazione:	24
di attuazione di direttive comunitarie (non delegificanti):	5

<i>Regolamenti del Presidente del Consiglio</i> ¹ :	13
<i>Regolamenti ministeriali:</i>	119
Ministero dell'ambiente:	2
Ministero dei beni culturali:	2
Ministero del commercio con l'estero:	5
Ministero della difesa:	4
Ministero degli esteri:	3
Ministero delle finanze:	18
Ministero di grazia e giustizia:	11
Ministero dell'industria:	11
Ministero dell'interno:	7
Ministero dei lavori pubblici:	2
Ministero del lavoro:	5
Ministero delle politiche agricole:	2
Ministero delle poste:	8
Ministero della pubblica istruzione:	1
Ministero della sanità:	16
Ministero del tesoro:	9
Ministero del tesoro e del bilancio:	3
Ministero dei trasporti e della navigazione:	7
Ministero dell'università:	6

¹ Compresi due regolamenti del Ministero della funzione pubblica ed un regolamento del Dipartimento dello spettacolo.