



N. 11- giugno 2013

Tempi del legiferare: i dati

Quanto tempo impiega il Parlamento per fare le leggi?

Quanto a lungo si protraggono le letture presso le due Camere?

Invero, sulla 'lentezza' o di contro speditezza del procedimento legislativo incidono numerosi fattori (l'intensità del confronto politico, la difficoltà 'tecnica' di un intervento normativo, l'individuazione di una copertura finanziaria, ed altro ancora). Per questo, fornire dati e medie rischia di scolorire il quadro, persino di alterarlo.

Tuttavia alcuni dati possono essere resi, a condizione di esplicitarne i criteri.

Su altro e complementare profilo, ossia il numero delle letture (non già la loro durata), si sofferma la nota breve n. 10, intitolata Bicameralismo e navette: i dati.

(i dati che seguono sono a cura dell'Ufficio sviluppo sistemi informativi del Senato della Repubblica, quale apposita rielaborazione dei dati predisposti dall'Ufficio informazioni parlamentari del Senato per la banca dati "ricerca su disegni di legge")

TEMPO MEDIO DI APPROVAZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA GOVERNATIVA DIVENUTI LEGGE

Natura	XIV Legislatura		XV Legislatura		XVI Legislatura	
	Ordinaria	Conversione decreti-legge	Ordinaria	Conversione decreti-legge	Ordinaria	Conversione decreti-legge
1 lettura Camera	112	20	86	15	53	22
1 lettura Senato	78	22	67	18	98	20
2 lettura Camera	66	9	36	14	57	10
2 lettura Senato	67	9	38	6	52	8
3 lettura Camera	42	5	9	8	35	3
3 lettura Senato	31	2	34	3	41	2
4 lettura Camera	71	4			127	
4 lettura Senato	101	1			131	
5 lettura Camera	37	1			20	
5 lettura Senato		1			1	
6 lettura Senato					107	
7 lettura Camera					15	

(valori espressi in giorni)

ndr.: nella tabella compare una settima lettura Camera, senza una sesta lettura Camera. Non è errore: si tratta di un solo disegno di legge, il quale è stato esaminato in sesta lettura dal Senato, in settima (e ultima) lettura dalla Camera dei deputati (sul punto cfr. la nota breve n. 10, Bicameralismo e navette: i dati). Si noti, infatti, che il termine "lettura" è inteso come riferito all'esame del disegno di legge.

La maggiore difficoltà risiede nella presentazione di dati *omogenei*, in grado di cogliere la tempistica procedimentale senza soverchie o fuorvianti approssimazioni.

Ma già la omogeneità si imbatte in una preliminare considerazione: quei dati non sono i medesimi, da legislatura a legislatura (talora nell'arco di una medesima legislatura), dipendendo in misura non lieve dall'estensione e grado di coesione di una maggioranza, entro ciascuno dei due rami del Parlamento.

Così come rilevano altri profili, tra i quali l'andamento del ciclo economico (che può riverberarsi, nei suoi momenti restrittivi, in un'accentuata complessità procedimentale del 'filtro' condotto dalle Commissioni bilancio).

Si è optato qui per la presentazione di *dati relativi a più legislature, le tre ultime scorse*: la XIV (2001-2006), la XV (2006-2008), la XVI (2008-2013). Legislature ciascuna con la propria storia, da tenere in debito conto onde intendere le variazioni di tempistica per ciascuna Camera, a seconda del periodo di riferimento.

L'attenzione si è focalizzata, nella tabella sopra riportata, *sui tempi di approvazione dei disegni di legge d'iniziativa governativa, divenuti legge*. Vale esplicitare le ragioni di tale scelta.

Si è ritenuto di privilegiare, intanto, una disamina dei *tempi di approvazione delle leggi*. L'approvazione finale di un testo è rivelatrice di una determinazione a deliberare, della quale possa essere misurato il tempo parlamentare (pur con qualche semplificazione, ad esempio là dove una riforma sia oggetto di maturazione e vaglio nell'arco di più legislature). Di contro, sul mancato perfezionamento conclusivo dell'iter di un disegno di legge agiscono molteplici ragioni, che costituiscono altrettante mutevoli variabili, incidenti sulla decisione parlamentare.

Ancora: si sono considerati i tempi di approvazione *non di tutte le leggi bensì soltanto di quelle scaturite da iniziativa legislativa del Governo*.

E' un dato di fatto (su cui non mette qui conto indugiare) che l'iniziativa del Governo sia divenuta prevalente sul piano quantitativo, nella produzione legislativa.

Poiché dietro i tempi di approvazione di uno o più disegni di legge di iniziativa esclusivamente

parlamentare finiscono per rilevare fattori ancora una volta variegati, laddove l'iniziativa governativa pare impulso in qualche sorta predeterminato, si è ritenuto di incentrare su quest'ultima la ricognizione.

Anche per questo riguardo, è valsa un'istanza di omogeneità (pur a costo di una perdita di informazioni).

Ed ancora, si sono considerate le *leggi scaturite da iniziativa legislativa del Governo, qualora leggi 'ordinarie' o di conversione di decreti-legge*.

Non si sono cioè computati i disegni di legge costituzionali, perché procedimento a sé stante rispetto al normale legiferare.

Né si sono computati i disegni di legge di bilancio, finanziaria, stabilità, ecc., in quanto tra loro eterogenei. Rileva qui in particolare il fatto che, a fini statistici, il novero dei 'disegni di legge di bilancio' quali acquisiti nelle banche dati parlamentari per le scorse legislature, ricomprende i disegni che erano 'collegati' alla finanziaria. Questi ebbero in fatto iter assai diversificati tra loro (alcuni attratti nella speditezza, o meglio prede-terminazione dei tempi di approvazione, propri della sessione di bilancio secondo i Regolamenti parlamentari; altri invece assai più 'lenti' nel loro corso parlamentare). Così come rileva che un disegno di legge di rendiconto e di assestamento di bilancio abbia di solito tempi di approvazione più celeri di una legge 'finanziaria' o, ormai, di 'stabilità'.

In breve, si è preferito espungere elementi che concorressero, ancora una volta, ad una maggiore eterogeneità dei dati.

La tabella sopra presentata contiene dati relativi alla durata di una lettura di un disegno di legge (si è ricordato, d'iniziativa governativa e divenuto legge).

Si può notare come, in caso di iter complessi articolatisi in molteplici letture, le letture che si pongono tra le ultime non presentino una durata breve, segno di una permanente (se non addirittura crescente) difficoltà nella definizione di un testo.

Esula peraltro dall'intento della presente nota - centrata sul mero dato della tempistica procedimentale dei disegni di legge sopra ricordati - una maggiore indagine sulle ragioni di essa.

Vale rimarcare come non si sia qui inteso fornire una ricognizione esaustiva dei tempi dell'attività e della decisione (o non decisione) parlamentari.

Si è considerato di contro solo uno dei procedimenti in cui si irraggia l'attività del Parlamento, quello legislativo, e lo si è considerato anteponendo, ad una presunta esaustività dei dati, i *ca-veat* metodologici sopra ricordati.

Così come esula dalla presente ricognizione qualsivoglia considerazione in termini di 'efficienza' del procedimento legislativo o di sua 'produttività', che voglia dirsi misurata sui tempi di approvazione delle leggi o sul numero di leggi approvate (e se quest'ultimo sia da ritenersi troppo elevato, indice di 'ipertrofia' normativa, o troppo esiguo, indice di inefficienza o inattività parlamentari).

Per quest'ultimo riguardo, ossia il numero delle leggi, solo questo qui si può rilevare: nella scorsa XVI legislatura, il Parlamento italiano ha approvato 391 leggi, delle quali 71 leggi nel 2011, 102 nel 2012.

Il Parlamento tedesco ha approvato 153 leggi nel 2011, 128 nel 2012 (in un ordinamento in cui sovente si interviene con legge per puntuali interventi di 'manutenzione' normativa).

Il Parlamento francese ha approvato 111 leggi nel 2011, 82 nel 2012 (anno peraltro di elezioni così presidenziali come parlamentari).

Il Parlamento spagnolo ha approvato 50 leggi nel 2011, 25 nel 2012.

Il Parlamento inglese ha approvato 25 leggi nel 2011, 23 leggi nel 2012.

Da ultimo, una precisazione più 'tecnica'.

Per tempo di approvazione, si intende qui il lasso temporale ricompreso tra l'inizio dell'esame di merito in Commissione referente e l'approvazione (sia essa in Commissione deliberante o in Assemblea), presso un ramo del Parlamento.

Sommando i tempi di approvazione e dividendo il risultato per il totale dei disegni di legge (d'iniziativa governativa divenuti legge, nella prima tabella a seguire; dei disegni di legge d'iniziativa governativa o parlamentare approvati in almeno un ramo del Parlamento, nella seconda tabella) si ottiene il tempo medio di approvazione.

Peraltro, le statistiche sui tempi di approvazione dei disegni di legge e delle leggi che si rin-

vengono correntemente (anche nei siti del Parlamento) non sempre pongono a raffronto dati integralmente omogenei, per un riguardo limitato ma non irrilevante, ossia lo *stralcio*. Esso determina, per un disegno di legge stralciato da altro disegno più esteso, un 'azzeramento' del cronometro oppur no?

Vi sono casi in cui questa diversità di computo dei tempi può incidere sulle statistiche in modo non trascurabile.

Si consideri ad esempio quelli che erano (sino alla riforma della legge di contabilità e di finanza pubblica: legge n. 196 del 2009) i 'collegati' al disegno di legge finanziaria annuale (ma il medesimo discorso vale per alcuni disegni di legge di delegazione legislativa).

E' accaduto non di rado che essi fossero oggetto di stralcio e 'spacchettati' in più disegni di legge, alcuni dei quali procedenti spediti nel loro iter, altri assai più lentamente. Per questi ultimi, considerare lo stralcio una 'ripartenza' da zero può importare una misura del tempo procedimentale assai più contenuta, rispetto al diverso criterio secondo cui quelle disposizioni abbiano potuto ricevere, comunque, un primo vaglio già entro l'esame del disegno di legge originario da cui sono filati (talché lo stralcio non 'azzeri' del tutto il tempo complessivo di loro esame).

E' diversità di criteri che è presente, in modo non esplicito, anche nei siti internet parlamentari. Ebbene, qui di seguito si presceglie un criterio: *lo stralcio non 'azzeri' il tempo procedimentale da imputare all'esame del disegno di legge stralciato.*

A titolo informativo - sebbene, si è ricordato, il fuoco della ricognizione sia dato dai disegni di legge d'iniziativa governativa, divenuti legge - si riporta qui di seguito altresì una tabella, in cui figurano i tempi di approvazione di tutti i disegni di legge, siano essi d'iniziativa governativa o parlamentare, che siano stati approvati da almeno un ramo del Parlamento.

A raffronto in questa seconda tabella sono dunque i dati relativi a disegni di legge, approvati da una Camera oppure da ambedue, divenuti legge oppur no.

**TEMPO MEDIO DI APPROVAZIONE DEI DISEGNI DI LEGGE
(APPROVATI DA ALMENO UN RAMO DEL PARLAMENTO, SIANO ESSI DIVENUTI LEGGE O NO) DISTINTI PER INIZIATIVA:**

Iniziativa	XIV Legislatura		XV Legislatura		XVI Legislatura	
	Governativa	Parlamentare	Governativa	Parlamentare	Governativa	Parlamentare
1 lettura Camera	80	350	56	106	49	306
2 lettura Camera	37	151	31	42	30	249
3 lettura Camera	25	62	7	11	13	37
4 lettura Camera	20	76			127	50
5 lettura Camera	14	17		2	20	
7 lettura Camera					15	
1 lettura Senato	56	226	49	99	61	411
2 lettura Senato	38	97	18	48	29	76
3 lettura Senato	9	27	8		9	31
4 lettura Senato	25	10		29	131	20
5 lettura Senato	3	1			1	
6 lettura Senato		30			107	

(valori espressi in giorni)

I DECRETI-LEGGE NELLA SCORSA XVI LEGISLATURA

(dati a cura dell'Ufficio informazioni parlamentari del Senato della Repubblica)

Quale postilla informativa, si ricorda che nella scorsa XVI legislatura, i decreti-legge presentati dal Governo in Parlamento per la conversione in legge sono stati **131**.

La presentazione dei disegni di legge di conversione è stata per ramo del Parlamento la seguente:

Senato: 69

dei quali:

decaduti: **10**

restituiti: **3**

approvati definitivamente: **54** (presentati in Senato e divenuti legge anche nella fase Camera)

respinto nella fase Camera: **1**

decaduto nella fase Camera: **1**

Camera: 62

dei quali:

decaduti: **4**

restituiti: **5**

respinto: **1**

approvati definitivamente: **52** (presentati alla Camera e divenuti legge anche nella fase Senato)

a cura di: Luca Borsi