

Favorevole o contrario? Meglio condizionato

20 anni di pareri del Senato sugli atti trasmessi dal Governo

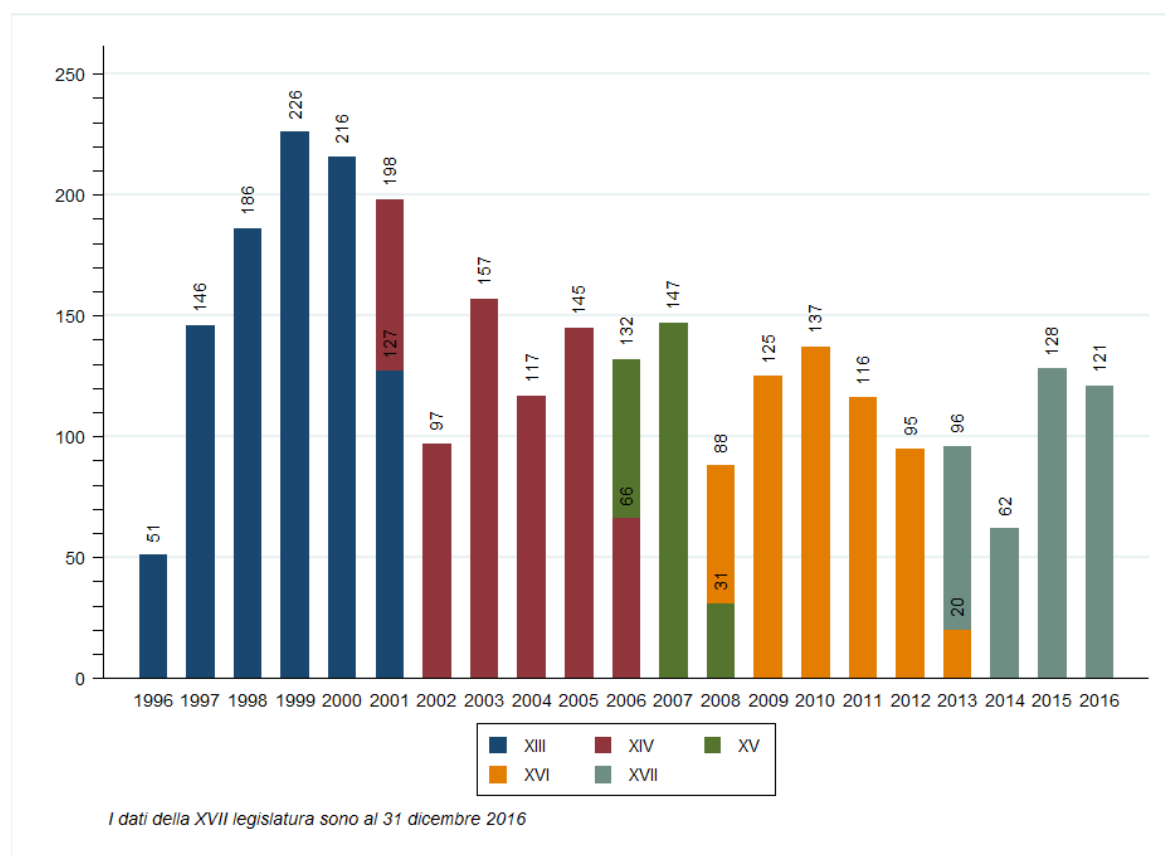
Dicembre 2017

Decretazione d'urgenza, leggi di delega, esercizio del potere regolamentare: negli ultimi decenni **il Governo ha allargato in maniera notevole la propria attività normativa**, accentuando, a partire dalla XIII legislatura, l'utilizzo della legislazione delegata e dei provvedimenti di delegificazione quali strumenti di attuazione del proprio programma.

Allo sviluppo del ruolo normativo dell'Esecutivo il legislatore ha però accompagnato **l'obbligo, per il Governo, di coinvolgere il Parlamento in funzione consultiva e di chiederne il parere** non solo per i decreti delegati o per i regolamenti di delegificazione ma, in maniera sempre più sistematica, anche per gli altri tipi di atti. **Dal 1996 al 2016 il parere delle Commissioni parlamentari è stato chiesto 2.786 volte.** Con quali risultati? In che misura i pareri sono stati recepiti? Qui la prima analisi statistica sulle procedure adottate al Senato, i pareri votati dalle Commissioni e i riscontri forniti dal Governo.

Il punto di partenza

In 20 anni l'Esecutivo ha trasmesso alle Camere 1.101 decreti legislativi, 764 decreti ministeriali, 391 decreti del Presidente della Repubblica, 252 decreti del Presidente del Consiglio e 137 programmi d'arma, più 141 altri atti di diversa natura.

Figura 1. Numero di atti trasmessi al Parlamento per anno e legislatura

Fonte: UVI

Analisi

Nelle ultime cinque legislature si è assistito a **un impiego massiccio della delega** e conseguentemente a una **copiosa produzione di decreti legislativi**: ben 1.101 su 2.786 atti trasmessi dal Governo, il 39,5%. L'incidenza massima, intorno al 53%, si registra nell'attuale legislatura.

Il 10% dei decreti trasmessi negli ultimi 20 anni è stata di natura correttiva e integrativa rispetto al decreto principale.

Dalla XIII legislatura in poi la "materia comunitaria" (recepimento di norme europee) ha occupato una parte consistente dell'attività normativa delegata. Spicca il dato della XV legislatura (il 70%), ma anche le legislature seguenti

fanno registrare una incidenza dei decreti in materia europea pari o superiore al 50%.

Un obbligo che non obbliga

Il parere parlamentare, di regola, non ha natura giuridicamente vincolante. La semplice richiesta di parere alle Camere da parte del Governo soddisfa infatti la condizione posta dal legislatore, e il parere espresso non obbliga il Governo sul piano sostanziale delle scelte normative.

Tabella 1. Numero di atti trasmessi per tipologia e legislatura

Tipologia di atto trasmesso	Legislatura										Totale	
	XIII		XIV		XV		XVI		XVII			
Decreto legislativo	316	33,19%	260	39,82%	97	39,75%	224	40,73%	204	52,71%	1.101	39,52%
DPR	163	17,12%	76	11,64%	24	9,84%	94	17,09%	34	8,79%	391	14,03%
DPCM	123	12,92%	52	7,96%	17	6,97%	41	7,45%	19	4,91%	252	9,05%
Decreto ministeriale	224	23,53%	205	31,39%	85	34,84%	138	25,09%	112	28,94%	764	27,42%
Programma d'arma	67	7,04%	28	4,29%	5	2,05%	31	5,64%	6	1,55%	137	4,92%
Direttiva	7	0,74%	6	0,92%	1	0,41%	4	0,73%			18	0,65%
Contratto di programma	5	0,53%	5	0,77%	4	1,64%	4	0,73%	5	1,29%	23	0,83%
Contratto di servizio	3	0,32%	4	0,61%	2	0,82%	1	0,18%	1	0,26%	11	0,39%
Delibera CIPE	4	0,42%					6	1,09%			10	0,36%
Documento programmatico	9	0,95%	1	0,15%	1	0,41%	1	0,18%	2	0,52%	14	0,50%
Altre tipologie	31	3,26%	16	2,45%	8	3,28%	6	1,09%	4	1,03%	65	2,33%
Totali:	952	100,00%	653	100,00%	244	100,00%	550	100,00%	387	100,00%	2.786	100,00%

Fonte: UVI

Tabella 2. Ripartizione degli esiti per legislatura

Tipo esito	Legislatura										Totale	
	XIII		XIV		XV		XVI		XVII			
<i>Totale atti trattati</i>	952		653		244		550		387		2.786	
Favorevole	259	27,21%	189	28,94%	39	15,98%	114	20,73%	57	14,73%	658	23,62%
Favorevole con osservazioni	506	53,15%	328	50,23%	105	43,03%	220	40,00%	161	41,60%	1.320	47,38%
Favorevole con condizioni	2	0,21%	51	7,81%	26	10,66%	97	17,64%	103	26,61%	282	10,12%
Contrario	7	0,74%					3	0,55%			10	0,36%
Parte favorevole, parte contrario	6	0,63%									6	0,22%
Respinta proposta di parere favorevole							1	0,18%			1	0,04%
Ritirato	4	0,42%	3	0,46%							7	0,25%
Non ostantivo			6	0,92%			4	0,73%	38	9,82%	48	1,72%
Approvata risoluzione in Assemblea							1	0,18%	1	0,26%	2	0,07%
Totali esitati:	784	82,35%	577	88,36%	170	69,97%	440	80,00%	360	93,02%	2.334	83,78%
Totale non esitati:	168	17,65%	76	11,64%	74	30,33%	110	20,00%	27	6,98%	452	16,22%

Fonte: UVI

Dal 1996 al 2016 la quasi totalità dei pareri espressi dalle Commissioni del Senato sugli atti trasmessi dal governo è stata favorevole (più dell'80%).

Le Commissioni hanno espresso **voto contrario** ai provvedimenti del Governo **in meno dell'1% dei casi: 10 volte in 20 anni, di cui 7 nella XIII legislatura e 3 nella nella XVI.**

I pareri sono diventati, col passare degli anni,

sempre più articolati e dettagliati: **quasi il 60% reca delle osservazioni e/o condizioni e solo il 24% circa è favorevole tout court.**

Il parere "favorevole con osservazioni" è il più frequente in tutte le legislature. La percentuale diminuisce però progressivamente dalla XIII alla XV legislatura, attestandosi **intorno al 40%** circa.

È aumentato il parere "favorevole con condi-

zioni": dallo 0,21% della XIII legislatura (2 pareri condizionati su 784) al 26,6% della XVII (103 su 360).

In dettaglio. Quanti rilievi delle Commissioni recepisce il Governo?

Le Commissioni accompagnano frequentemente il loro parere favorevole con vari tipi di rilievi, così distinti:

- Per **condizione** si intende una richiesta di modifica alla quale la Commissione annette una particolare importanza, subordinando al suo accoglimento il parere favorevole.
- L'**osservazione** risulta invece meno impegnativa: si tratta di un'indicazione al Governo, generica o più specifica, in relazione al testo sottoposto a parere in merito.
- La **raccomandazione** è un auspicio rivolto al Governo che assume, di regola, una valenza intermedia tra l'osservazione e la condizione.
- Il **presupposto** è invece una formulazione usata convenzionalmente nei pareri espressi dalla Commissione bilancio sui profili finanziari di un provvedimento: è la presa d'atto della rassicurazione fornita dal Governo circa l'assenza di oneri finanziari correlati.

L'analisi più interessante da compiere è la **verifica dell'efficacia dell'intervento consultivo delle Commissioni**, cioè il grado di recepimento, da parte del Governo, delle osservazioni e condizioni (o degli altri tipi di rilievo) che accompagnano il parere parlamentare.

L'apporto delle Commissioni nella stesura definitiva dei testi è diventato negli anni sempre più significativo: l'Esecutivo ha accolto più del 50% dei rilievi avanzati nella XVI legislatura e più del 40% di quelli espressi nella XVII (entro il 31 dicembre 2016).

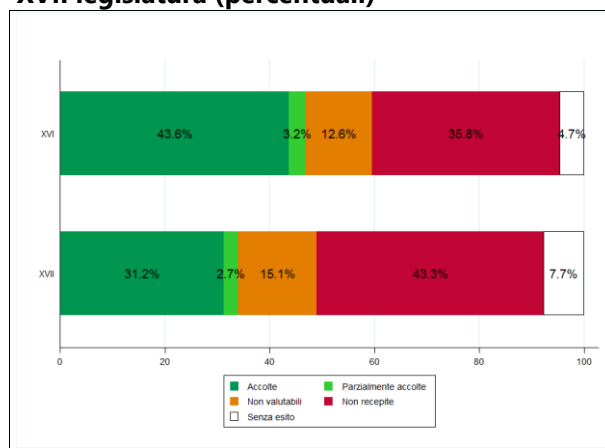
Nell'attuale legislatura, ancora incompleta, il tasso di accoglimento è percentualmente in diminuzione (del 5%), ma in numeri assoluti è superiore all'intera legislatura precedente (930 rispetto a 768).

C'è differenza, quanto a efficacia e a incisività, tra osservazioni e condizioni. Per le osservazioni la percentuale di accoglimento non è molto elevata: si riduce passando dal 46,8% nella XVI legislatura al 35,8% nella XVII, anche se il numero totale delle osservazioni è salito di molto.

Le condizioni, al contrario, vengono recepite dal Governo in misura importante: dal 54,9% della XVI legislatura all'attuale 64,3%.

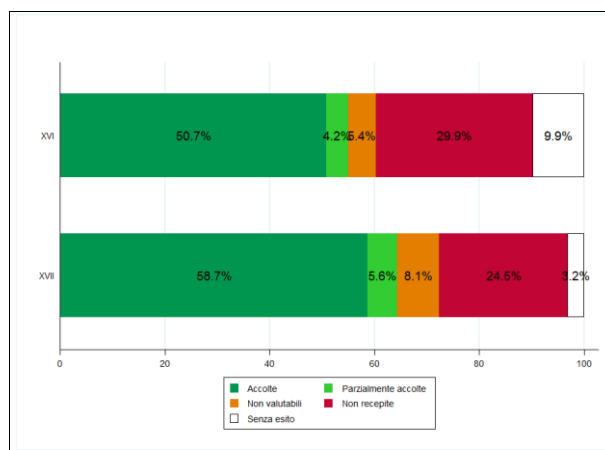
Questo può spiegare, al netto della congiuntura politica, **l'incremento del ricorso al "parere condizionato" da parte delle Commissioni**.

Figura 2 - Recepimento delle osservazioni. XVI-XVII legislatura (percentuali)



Fonte: UVI

Figura 3 - Recepimento delle condizioni. XVI e XVII legislatura (percentuali)



Fonte: UVI

Conclusioni

L'analisi evidenzia

- una **crescente complessità delle procedure d'esame**
- una **struttura dei pareri sempre più articolata**
- un **tasso di recepimento variabile** in base al tipo dei rilievi e alla Commissione: le condizioni sono più efficaci delle osservazioni.

Tra gli atti trasmessi dal Governo, a partire dalla XIII legislatura, **prevalgono nettamente i decreti legislativi**. Nella XVII legislatura sono diminuiti i decreti recanti testi unici e codici e i D.P.R. di delegificazione, mentre sono aumentati quelli volti a recepire la normativa Ue.

Questo può rappresentare una conferma, da un lato, dei progressi compiuti dall'Italia nell'adeguarsi alle norme europee (con conseguente diminuzione delle procedure di infrazione), dall'altro segnala un **rallentamento nell'opera di delegificazione** iniziata nella XIII legislatura.

Su 2.786 atti trasmessi in 20 anni dal Governo alle Camere, **più dell'80%** è stato esaminato dalle Commissioni del Senato e l'iter si è **concluso con la formulazione di un parere**, segno di una ridotta dispersione dell'attività delle Commissioni parlamentari.

Osservazioni

La ricerca suggerisce l'esigenza, dopo l'adozione del parere delle Commissioni, di un dialogo costante tra Parlamento e Governo per verificare l'accoglimento dei rilievi parlamentari. Potrebbe essere d'aiuto:

- estendere il meccanismo del doppio parere
- attivare con maggior frequenza le procedure previste per monitorare l'attuazione

dell'indirizzo politico

- prevedere per il Governo un obbligo periodico di informazione alle Camere
- utilizzare le nuove tecniche di valutazione delle politiche pubbliche.

Il dossier

Offre un'analisi statistica e quantitativa, per gli ultimi 20 anni, delle procedure adottate dal Senato per l'esame degli atti del governo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

L'analisi copre le ultime cinque legislature, dalla XIII alle XVII (ancora in corso), esaminando i principali profili dell'esame parlamentare: **assegnazione, procedura, durata dell'iter, esito e** - per le sole legislature XVI e XVII - **tassi di accoglimento dei rilievi parlamentari da parte del governo**.

Lo studio è stato realizzato da

ANTONIO ZITO

CONCETTA BARATTA

GIUSEPPE BRIOTTI

Senato della Repubblica

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)