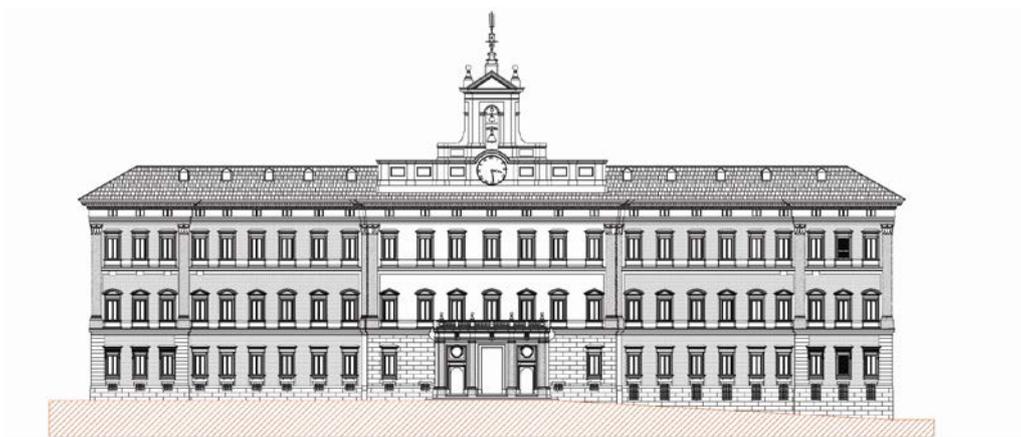


Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA  
NELLA XVII LEGISLATURA

*Aggiornamento al 20 gennaio 2015*

n. 4

XVII LEGISLATURA



Camera dei deputati

*L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di documentazione e di analisi sulle tendenze della legislazione e sui temi della qualità e della semplificazione normativa.*

*E' una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.*

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Osservatorio legislativo e parlamentare*

☎ 066760-9265 – ✉ [legislazione@camera.it](mailto:legislazione@camera.it)

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

---

*File: CL0004.doc*

## INDICE

Premessa .....	1
La produzione normativa nella XVII legislatura .....	3
Leggi approvate per tipologia .....	5
Leggi approvate per iniziativa .....	6
Leggi approvate per sede di esame .....	7
I decreti-legge e le leggi di conversione.....	8
Decreti legislativi pubblicati.....	9
La delegificazione .....	9
FOCUS - I decreti-legge tra Governo e Parlamento.....	11



## PREMESSA

La prima parte del presente fascicolo contiene una ricognizione dell'attività legislativa nei primi ventidue mesi della XVII legislatura.

Il *focus* è dedicato all'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione, con specifico riguardo a quattro aspetti:

- l'incidenza, sia in termini quantitativi che di spazi legislativi, della decretazione d'urgenza sulla produzione legislativa;
- il funzionamento del bicameralismo perfetto, attraverso l'analisi della successione delle letture tra Camera e Senato;
- la posizione della questione di fiducia nel procedimento di conversione;
- l'incremento della quantità di norme recata da ciascun provvedimento d'urgenza nel procedimento di conversione.

I quattro aspetti vengono analizzati con riguardo alle ultime tre legislature, in modo da offrire una più ampia prospettiva, presentando i dati disaggregati per Governo.



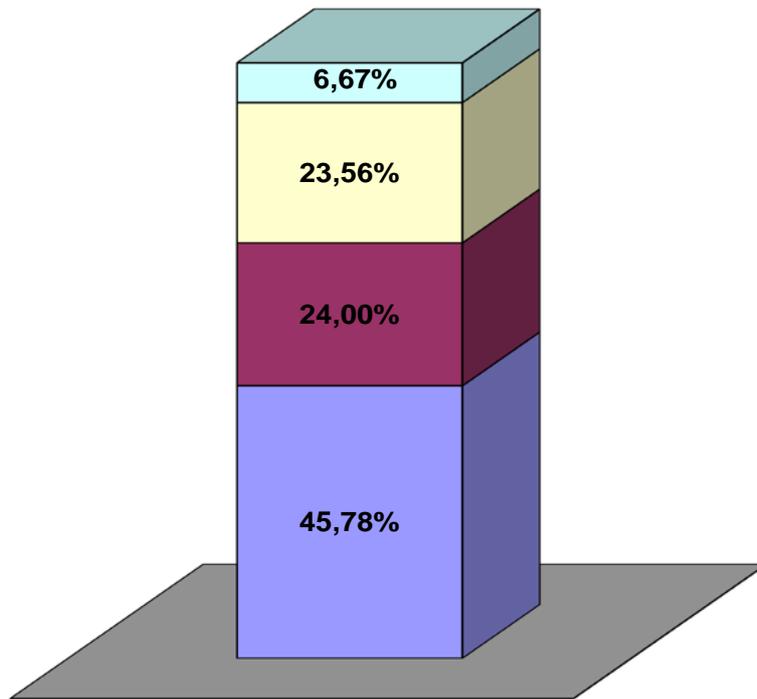
## LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XVII LEGISLATURA

**225** sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione<sup>1</sup> emanati nei primi ventidue mesi della XVII legislatura, dal 15 marzo 2013 al 20 gennaio 2015, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
<b>Leggi</b>	<b>103</b>	<b>4,65</b>
<b>Decreti legislativi</b>	<b>54</b>	<b>2,44</b>
<b>Decreti-legge</b>	<b>53</b>	<b>2,41</b>
<b>Regolamenti di delegificazione</b>	<b>15</b>	<b>0,68</b>
<b>Totale</b>	<b>225</b>	<b>10,18</b>

<sup>1</sup> La produzione normativa di rango primario comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza demandate a fonti di rango primario.

### Ripartizione percentuale degli atti normativi



- Regolamenti di delegificazione
- Decreti-legge
- Decreti legislativi
- Leggi

## LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA

La tabella seguente evidenzia due aspetti ormai radicati della produzione legislativa:

- l'incidenza delle leggi di conversione e delle leggi di ratifica;
- la regolarità nell'approvazione delle leggi a ciclo annuale (leggi di bilancio e leggi europee).

	Numero	<i>Media mensile</i>
Conversione di decreti-legge	43	1,94
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>41,75%</i>	
Leggi di bilancio <sup>2</sup>	8	0,36
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>7,77%</i>	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	1	0,05
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,97</i>	
Leggi di ratifica	30	1,35
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>29,13%</i>	
Leggi europee	4	0,18
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>3,88%</i>	
Altre leggi ordinarie	17	0,77
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>16,50%</i>	
<b>TOTALE LEGGI APPROVATE</b>	<b>103</b>	<b>4,65</b>

<sup>2</sup> Le leggi di bilancio comprendono le leggi di stabilità, di bilancio, di assestamento e rendiconto.

### LEGGI APPROVATE PER INIZIATIVA

Dal punto di vista della iniziativa, prevale nettamente quella governativa: è la conseguenza del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi (con l'eccezione delle ratifiche) che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa.

	<b>XVII</b>
<b>INIZIATIVA GOVERNATIVA</b>	<b>87</b> <b>(84,47%)</b>
<b>INIZIATIVA PARLAMENTARE</b>	<b>15</b> <b>(14,56%)</b>
<b>INIZIATIVA MISTA<sup>3</sup></b>	<b>1</b> <b>(0,97%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>103</b>

---

<sup>3</sup> Per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL.

## LEGGI APPROVATE PER SEDE DI ESAME

Dalla tipologia delle leggi discende anche la netta prevalenza della sede referente: risultano approvate in sede legislativa **7** leggi.

	<b>XVII</b>
<b>Referente</b>	<b>96</b> <b>(93,20%)</b>
<b>Legislativa o deliberante</b>	<b>7</b> <b>(6,80%)</b>
<b>Redigente</b>	<b>0</b> <b>(0,00%)</b>
<b>TOTALE</b>	<b>103</b>

*Nota:* I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

## I DECRETI-LEGGE E LE LEGGI DI CONVERSIONE

Le leggi di conversione rappresentano quasi la metà delle leggi complessivamente approvate.

Delle **43** leggi di conversione:

- **3** hanno riguardato altrettanti decreti-legge emanati dal Governo Monti all'inizio della legislatura;
- **22** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Letta;
- **18** hanno riguardato i decreti-legge emanati dal Governo Renzi;

Dei **53** decreti-legge emanati nel corso della XVII legislatura:

- **43** sono stati convertiti con modificazioni;
- **7** sono decaduti<sup>4</sup>;
- **3** risultano, alla data del 20 gennaio 2015, in corso di conversione.

---

<sup>4</sup> I contenuti del D.L. 24 giugno 2013, n. 72, Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale, sono confluiti nella legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

I contenuti del D.L. 16 luglio 2014, n. 100, Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario, sono confluiti nella legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.

I contenuti del D.L. 11 novembre 2014, n. 165, Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali, e del D.L. 11 novembre 2014, n. 168, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica, sono confluiti nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

## DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI

	Numero complessivo	Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali	Decreti legislativi attuativi del diritto europeo
Decreti Legislativi	54	12	42
<i>di cui</i> derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	18	9	9
Media mensile	2,44	0,54	1,90

## LA DELEGIFICAZIONE

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **10**.

Alla data del 20 gennaio 2015, sono stati pubblicati in "Gazzetta Ufficiale" **15** regolamenti di delegificazione.



# **FOCUS**

## **I DECRETI-LEGGE TRA GOVERNO E PARLAMENTO**



Il *focus* è dedicato all'esame parlamentare dei disegni di legge di conversione, con specifico riguardo a quattro aspetti:

- l'incidenza, sia in termini quantitativi che di spazi legislativi, della decretazione d'urgenza sulla produzione legislativa;
- il funzionamento del bicameralismo perfetto, attraverso l'analisi della successione delle letture tra Camera e Senato;
- la posizione della questione di fiducia nel procedimento di conversione;
- l'incremento della quantità di norme recata da ciascun provvedimento d'urgenza nel procedimento di conversione.

I quattro aspetti vengono analizzati con riguardo alle ultime tre legislature, in modo da offrire una più ampia prospettiva, presentando i dati disaggregati per Governo.

### *L'incidenza dei decreti-legge*

Le tabelle che seguono mostrano l'evoluzione storica che si registra negli ultimi 8 anni e 9 mesi, dall'inizio della XV legislatura al 20 gennaio 2015.

Ogni legislatura presenta peculiari caratteristiche:

- ✓ la XV legislatura vede la fortissima incidenza delle leggi finanziarie per il 2007 ed il 2008, che da sole assommano a 2.557 commi e contribuiscono alla supremazia dei commi contenuti nelle leggi rispetto ai testi coordinati dei decreti-legge (cioè ai testi dei decreti-legge come risultanti all'esito del procedimento di conversione);
- ✓ la XVI vede una contrazione delle leggi finanziarie a vantaggio dei decreti-legge, che assumono una

incidenza (per numero di commi) superiore alla metà dei commi complessivamente approvati dal Parlamento;

- ✓ la XVII vede una incidenza di leggi e decreti-legge ribaltata rispetto alla XV legislatura: il numero dei commi dei decreti-legge rappresenta il 58,8 per cento dei commi complessivamente approvati.

XV legislatura					
	Atti	% atti	Commi	% commi	Media commi per atto
leggi di conversione	32	28,6%	118	2,9%	3,7
leggi comunitarie	2	1,8%	134	3,3%	67,0
leggi di ratifica	41	36,6%	202	4,9%	4,9
leggi finanziarie o di bilancio	8	7,1%	2.901	70,9%	362,6
leggi costituzionali	1	0,9%	1	0,0%	1,0
altre leggi ordinarie	28	25,0%	736	18,0%	26,3
<b>Totale</b>	<b>112</b>	<b>77,8%</b>	<b>4.092</b>	<b>69,5%</b>	<b>36,5</b>
<b>D.L. (testi coordinati)</b>	<b>32</b>	<b>22,2%</b>	<b>1.794</b>	<b>30,5%</b>	<b>56,1</b>
<b>Totale spazi legislativi</b>	<b>144</b>		<b>5.886</b>		<b>40,9</b>

Per quanto riguarda la XV legislatura (durata **due anni**) si segnala che:

- ✓ lo spazio complessivo delle leggi e dei testi coordinati dei decreti-legge ammonta a **5.886 commi**, dei quali i testi coordinati occupano il 30,5%;
- ✓ il **62,5%** degli spazi delle leggi è **composto dai testi** delle **2 leggi finanziarie** approvate nella legislatura (2.557 commi su 4.092 totali);
- ✓ l'**incidenza delle leggi di conversione** sul totale delle leggi è, in termini quantitativi, del **28,6%**.

<b>XVI legislatura</b>					
	<i>Atti</i>	<i>% atti</i>	<i>Commi</i>	<i>% commi</i>	<i>Media commi per atto</i>
<i>leggi di conversione</i>	106	27,1%	234	2,8%	2,2
<i>leggi comunitarie</i>	3	0,8%	386	4,7%	128,7
<i>leggi di ratifica</i>	144	36,8%	813	9,8%	5,6
<i>leggi finanziarie o di bilancio</i>	20	5,1%	2.153	26,1%	107,7
<i>leggi costituzionali</i>	4	1,0%	16	0,2%	4,0
<i>altre leggi ordinarie</i>	114	29,2%	4.659	56,4%	40,9
<b>Totale</b>	<b>391</b>	<b>78,7%</b>	<b>8.261</b>	<b>46,5%</b>	<b>21,1</b>
<b>D.L. (testi coordinati)</b>	<b>106</b>	<b>21,3%</b>	<b>9.505</b>	<b>53,5%</b>	<b>89,7</b>
<b>Totale spazi legislativi</b>	<b>497</b>		<b>17.766</b>		<b>35,7</b>

I dati riferiti alla XVI legislatura (durata **cinque anni**) mettono in evidenza che:

- ✓ la somma dei commi degli atti legislativi corrisponde a **17.766 commi**, dei quali il 53,5% occupati dai testi coordinati dei decreti-legge;
- ✓ le **leggi finanziarie (e di stabilità)** approvate nella legislatura occupano 1.391 commi (pari al **16,8% del totale** dei commi delle leggi);
- ✓ rimane stabile l'**incidenza quantitativa delle leggi di conversione** sul totale delle leggi (**27,1%**);
- ✓ le **altre leggi ordinarie** costituiscono il **56,4% della dimensione totale delle leggi**.

<b>XVII legislatura</b>					
	<b>Atti</b>	<b>% atti</b>	<b>Commi</b>	<b>% commi</b>	<b>Media commi per atto</b>
<i>leggi di conversione</i>	43	41,7%	115	4,1%	2,7
<i>leggi europee</i>	4	3,9%	217	7,7%	54,3
<i>leggi di ratifica</i>	30	29,1%	152	5,4%	5,1
<i>leggi di stabilità e di bilancio</i>	8	7,8%	1.810	63,9%	226,3
<i>altre leggi ordinarie</i>	18	17,5%	538	19,0%	29,9
<b>Totale</b>	<b>103</b>	<b>70,5%</b>	<b>2.832</b>	<b>41,2%</b>	<b>27,5</b>
<b>D.L. (testi coordinati)</b>	<b>43</b>	<b>29,5%</b>	<b>4.047</b>	<b>58,8%</b>	<b>94,1</b>
<b>Totale spazi legislativi</b>	<b>146</b>		<b>6.879</b>		<b>47,1</b>

Dalla lettura dei dati della legislatura in corso (**ventidue mesi finora**), si evidenzia che:

- ✓ il **complesso delle leggi e dei testi coordinati** ammonta a **6.879 commi**, dei quali questi ultimi occupano il 58,8%;
- ✓ le **leggi approvate** contengono **2.832 commi**, dei quali 1.484 (pari al **52,4%**) contenuti nelle **leggi di stabilità**;
- ✓ l'**incidenza quantitativa delle leggi di conversione** sul totale delle leggi è passata dal 27,1% della precedente legislatura al **41,7%** di quella in corso;
- ✓ l'incidenza dei commi contenuti nelle **altre leggi ordinarie** si è ridotta al **19%** del totale dello spazio delle leggi.

### *L'iter delle leggi di conversione*

L'esame delle **43** leggi di conversione approvate alla data del 20 gennaio 2015 ha avuto inizio in **23** casi presso la Camera dei deputati e in **20** casi presso il Senato della Repubblica.

Tutti i **43** decreti-legge convertiti hanno subito modificazioni durante l'esame parlamentare.

In **33** casi è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame (in 17 casi la Camera dei deputati e in 16 il Senato della Repubblica).

Nei restanti **10** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento (in 4 casi il percorso è stato Camera-Senato-Camera, mentre in 6 casi il Senato ha effettuato una prima lettura e, dopo le modifiche della Camera, un secondo esame).

### *La questione di fiducia nella XVII legislatura*

La tabella che segue dimostra come le questioni di fiducia siano state poste, nella maggioranza dei casi, sia alla Camera sia al Senato, durante l'*iter* di conversione.

	Camera	Senato
Questioni di fiducia poste dal Governo su provvedimenti	21	18
Questioni di fiducia poste dal Governo nell' <i>iter</i> di conversione di decreti-legge	19	12
Numero di provvedimenti su cui è stata posta la fiducia	24	
Leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia	18	

Delle **11** leggi di conversione sulle quali il Senato è stato chiamato a votare la fiducia, **9** sono state approvate attraverso un voto di fiducia anche alla Camera.

I disegni di legge di conversione del D.L. 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, e del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, sono stati approvati attraverso la posizione della fiducia sia nelle due letture presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato.

Sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea è stata posta la fiducia presso il Senato (in prima e seconda lettura) e presso la Camera.

Altri sei disegni di legge di conversione sono stati approvati attraverso la posizione della fiducia sia nella lettura presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato.

Il **42 per cento** delle leggi di conversione (18 su 43) sono, dunque, state approvate attraverso un voto di fiducia, in 9 casi ripetuto in entrambe le Camere.

Si tratta di un fenomeno rilevante in termini quantitativi, che ha visto confermare, anche nella XVII legislatura, la prassi instauratasi nella parte finale della precedente: alla Camera la questione di fiducia è stata sempre posta sui testi licenziati dalle Commissioni di merito<sup>5</sup>, con la rinuncia da parte del Governo alla presentazione di maxiemendamenti.

Il **Governo Letta** ha posto la questione di fiducia 7 volte su 6 disegni di legge di conversione. In particolare:

---

<sup>5</sup> Si rammenta che al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni di merito. Si rende pertanto indispensabile la presentazione di un maxiemendamento, che in genere ha comunque rispecchiato gli emendamenti approvati in Commissione.

- il disegno di legge di conversione del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per l'Expo 2015, era stato presentato alla Camera dal Governo Monti;
- ha posto la fiducia alla Camera sul decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, già approvato, in prima lettura, dal Senato; dopo l'approvazione della questione di fiducia, il Governo ha però rinunciato alla sua conversione.

Il **Governo Renzi** ha posto la questione di fiducia 24 volte su 13 disegni di legge di conversione, compreso il disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, presentato al Senato dal Governo Letta.

Gli altri voti di fiducia hanno riguardato:

- presso la Camera la legge di stabilità 2014 e la legge di stabilità 2015 (con tre voti di fiducia sui tre articoli in cui è stata assemblata);
- presso il Senato: la legge di stabilità 2014 (2 volte: sia in prima che in seconda lettura); la legge sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, la legge europea 2013-bis; la legge "*jobs act*" e la legge di stabilità 2015.

### *Le dimensioni della decretazione d'urgenza dalla XV alla XVII legislatura*

Tra la XV e la XVII legislatura sono stati emanati complessivamente, dai cinque Governi che si sono succeduti, **219** decreti-legge, dei quali **48** emanati nella XV, **118** nella XVI e **53** emanati nella legislatura corrente, alla data del 20 gennaio 2015.

I testi originari dei **219** decreti legge sono strutturati complessivamente in **11.215 commi**.

La tabella seguente riporta la media mensile dei decreti-legge emanati per Governo e dei commi contenuti nel testo originario:

	Mesi di governo	Media mensile DL	Media mensile commi originari
Governo Prodi 2	23,66	1,99	57,59
Governo Berlusconi 4	42,25	1,89	91,46
Governo Monti	15,40	2,66	203,70
Governo Letta	9,80	2,55	149,69
Governo Renzi	10,93	2,29	126,44

Un dato appare evidente: la decretazione d'urgenza assume caratteristiche peculiari e dimensioni molto maggiori rispetto al passato durante il Governo Monti; analogamente, gli incrementi dimensionali nell'*iter* parlamentare sono molto cospicui in assoluto, anche se in termini percentuali risultano i più bassi dei 5 Governi che si sono succeduti a partire dalla XV legislatura.

	DL	Testo originario		Testo coordinato		Commi aggiunti durante l'esame	Incremento % commi D.L.
		Articoli	Commi	Articoli	Commi		
<b>Prodi 2</b> (dal 17/5/2006 al 7/5/2008)							
<i>convertiti</i>	<b>34</b>	<b>367</b>	<b>1.227</b>	<b>454</b>	<b>1.862</b>	<b>635</b>	<b>51,8%</b>
<i>decaduti</i>	<b>12</b>	<b>64</b>	<b>121</b>				
<i>respinti</i>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>17</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>47</b>	<b>438</b>	<b>1.365</b>	<b>454</b>	<b>1.862</b>		
<b>Berlusconi 4</b> (dal 7/5/2008 al 16/11/2011)							
<i>convertiti</i>	<b>69</b>	<b>719</b>	<b>3.741</b>	<b>974</b>	<b>5.433</b>	<b>1.692</b>	<b>45,2%</b>
<i>decaduti</i>	<b>9</b>	<b>44</b>	<b>114</b>				
<i>respinti</i>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>9</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>80</b>	<b>768</b>	<b>3.864</b>	<b>974</b>	<b>5.433</b>		
<b>Monti</b> (dal 16/11/2011 al 28/4/2013)							
<i>convertiti</i>	<b>35</b>	<b>581</b>	<b>2.992</b>	<b>781</b>	<b>4.224</b>	<b>1.232</b>	<b>41,2%</b>
<i>decaduti</i>	<b>6</b>	<b>38</b>	<b>145</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>41</b>	<b>619</b>	<b>3.137</b>	<b>781</b>	<b>4.224</b>		
<b>Letta</b> (dal 28/4/2013 al 21/2/2014)							
<i>convertiti</i>	<b>22</b>	<b>330</b>	<b>1.390</b>	<b>410</b>	<b>1.970</b>	<b>580</b>	<b>41,7%</b>
<i>decaduti</i>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>77</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>25</b>	<b>343</b>	<b>1.467</b>	<b>410</b>	<b>1.970</b>		
<b>Renzi</b> (dal 22/2/2014)							
<i>convertiti</i>	<b>18</b>	<b>320</b>	<b>1.251</b>	<b>398</b>	<b>1.844</b>	<b>593</b>	<b>47,4%</b>
<i>decaduti</i>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>15</b>				
<i>in corso di conversione</i>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>116</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>25</b>	<b>361</b>	<b>1.382</b>	<b>398</b>	<b>1.844</b>		

I dati mensili e le medie dei singoli provvedimenti evidenziano ancora di più come si registri un progressivo aumento sia delle dimensioni dei testi dei decreti-legge licenziati dal Consiglio dei ministri, sia di quelle dei testi come convertiti dalle Camere: il Governo Prodi sottopone al Parlamento una media di 57,59 commi, che diventano 91,46 con il Governo Berlusconi e 203,70 con il Governo Monti, per poi ridiscendere sensibilmente con il Governo Letta (149,69) e con il Governo Renzi (126,44).

Conseguentemente, ogni mese il Parlamento, lavorando sui procedimenti di conversione, produce in media 78,70 commi durante il Governo Prodi; 128,59 durante il Governo Berlusconi; 274,29 durante il Governo Monti; 201,02 durante il Governo Letta e 168,71 durante il Governo Renzi<sup>6</sup>.

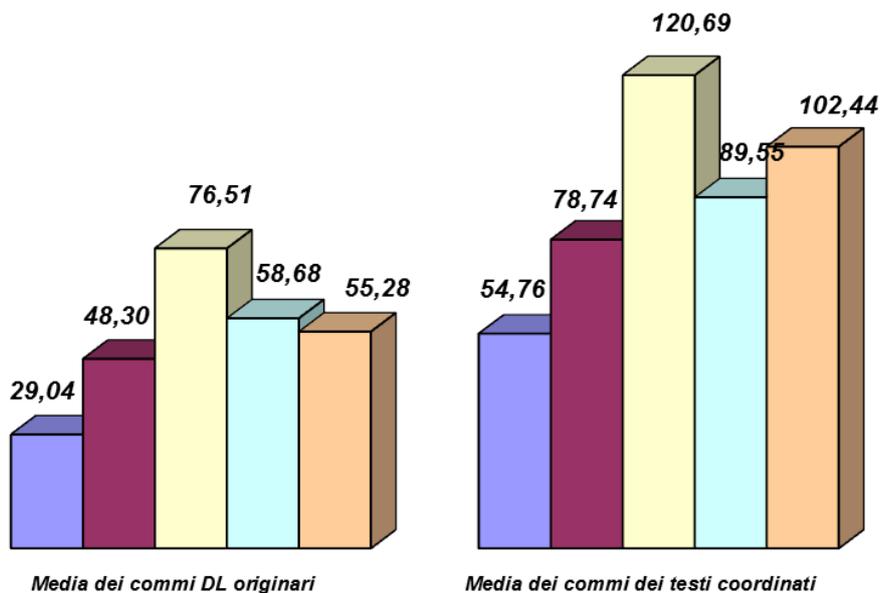
Altrettanto eloquenti appaiono le medie relative ai singoli provvedimenti di urgenza, che crescono in maniera progressiva nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura e dal Governo Prodi al Governo Berlusconi (da 29,04 commi di media ai 48,30); crescono in maniera esponenziale con il Governo Monti (76,51 commi in media); si riducono nei primi ventidue mesi della XVII legislatura, con il Governo Letta (58,68 commi) e con il Governo Renzi (55,28).

Un andamento analogo si registra tenendo conto dei testi dei decreti-legge come risultanti dopo il passaggio parlamentare (testi coordinati): si passa infatti da una media di 54,76 commi del Governo Prodi ad una media di 78,74 commi con il Governo Berlusconi per arrivare ad una media di 120,69 commi con il Governo Monti e quindi ridiscendere ad una media di 89,55 commi con il Governo Letta, per risalire ai 102,44 del Governo Renzi.

---

<sup>6</sup> La differenza tra i commi licenziati dal Governo Renzi e commi prodotti dal Parlamento tiene conto anche dei 116 commi presenti nei testi originari dei 3 decreti-legge in corso di conversione alla data del 20 gennaio 2015.

### Raffronto tra le dimensioni dei DL originari e quelle dei testi coordinati



- Prodi 2 (dal 17/5/2006 al 7/5/2008)
- Berlusconi 4 (dal 7/5/2008 al 16/11/2011)
- Monti (dal 16/11/2011 al 28 aprile 2013)
- Letta (dal 28/4/2013 al 21/2/2014)
- Renzi (dal 22/2/2014)

*Dimensioni dei decreti-legge e posizione della questione di fiducia dalla XV alla XVII legislatura*

L'ultima tabella incrocia gli aspetti dimensionali con quelli riguardanti la posizione della questione di fiducia: presentano infatti le dimensioni dei decreti-legge sia nei testi licenziati dal Consiglio dei ministri sia nei testi risultanti dall'esame parlamentare e danno conto della posizione della questione di fiducia nell'iter di conversione.

All'interno della tabella dedicata a ciascun Governo, i decreti-legge sono ordinati in ordine cronologico.

Sembra abbastanza evidente la correlazione tra dimensione iniziale dei testi e posizione della questione di fiducia, anche se non mancano casi sia di decreti-legge di notevole entità convertiti senza ricorso alla questione di fiducia, sia di decreti-legge di ridotte dimensioni ma politicamente delicati.

Si segnalano ulteriori aspetti di immediata evidenza:

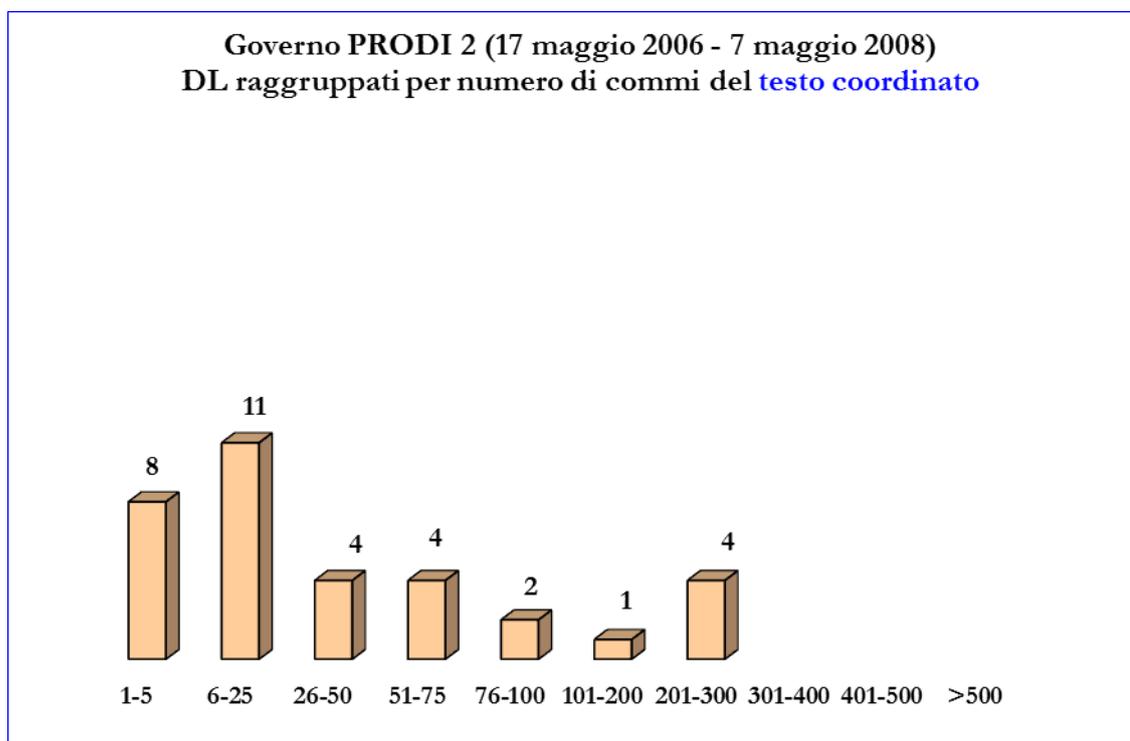
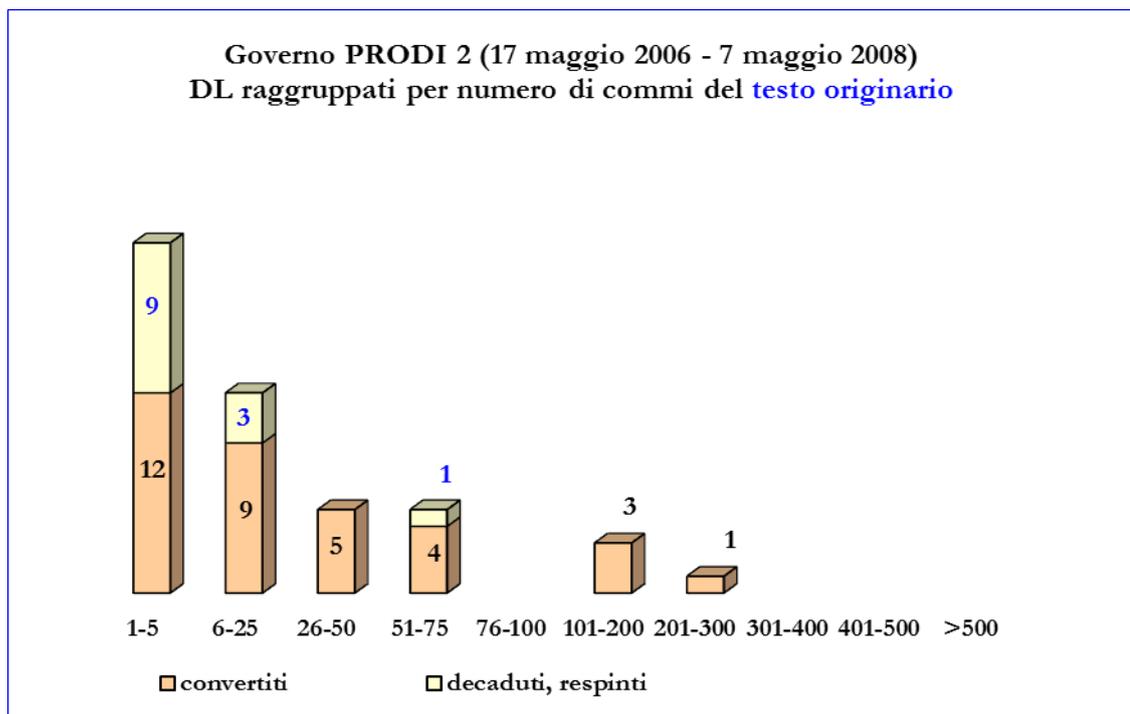
- ✓ vi è un uso più frequente della questione di fiducia alla Camera rispetto al Senato, nonostante la presenza, in genere, di maggioranze più ampie;
- ✓ il Governo Monti – come già segnalato – si contraddistingue per l'adozione di numerosi decreti-legge con ampi contenuti multisetoriali, convertiti in genere attraverso un doppio voto di fiducia, alla Camera ed al Senato;
- ✓ tutti i decreti-legge sui quali è stata posta la fiducia sono stati convertiti, con due sole eccezioni:
  - il decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, è stato approvato dal Senato in prima lettura; alla Camera, dopo

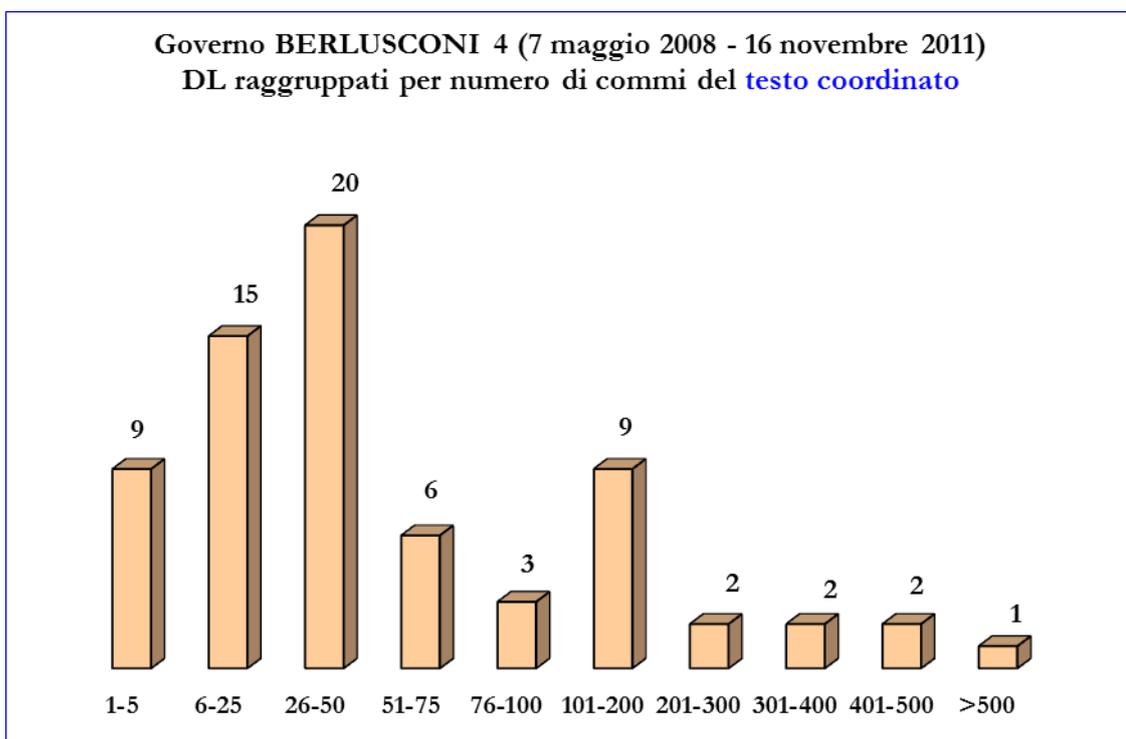
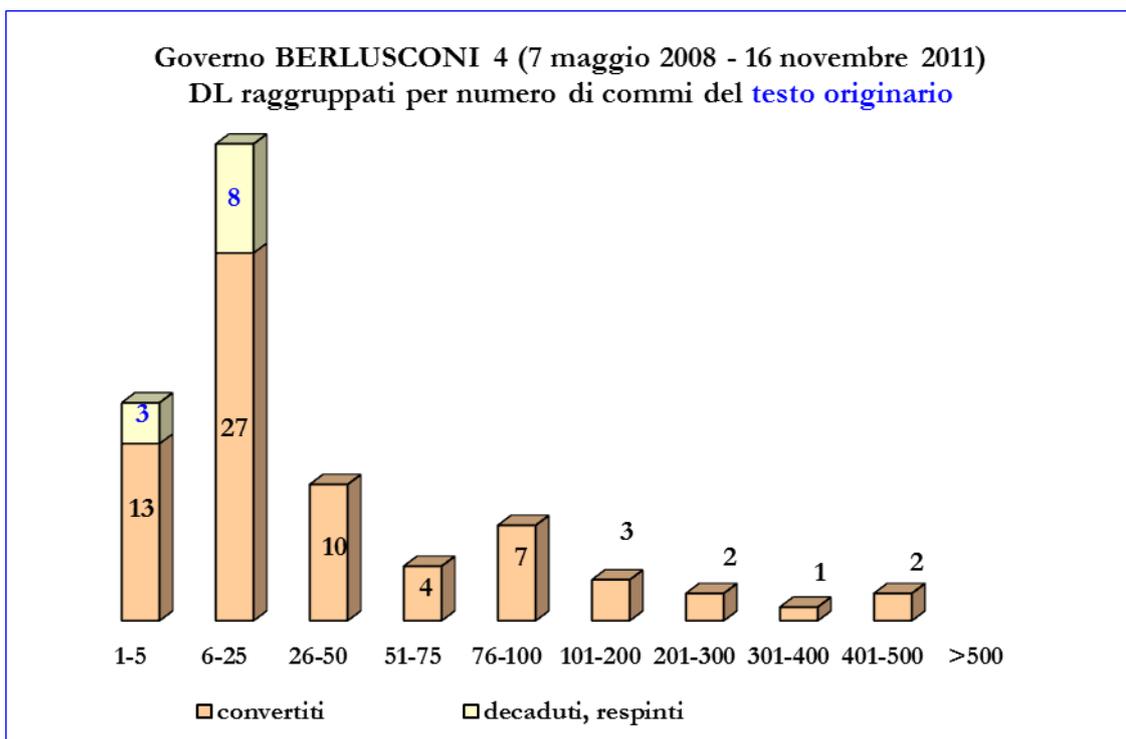
l'approvazione della questione di fiducia, il Governo ha rinunciato alla sua conversione;

- nella XV legislatura, il decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza, è stato approvato in prima lettura dal Senato attraverso la posizione della questione di fiducia e trasmesso alla camera, dove è decaduto.

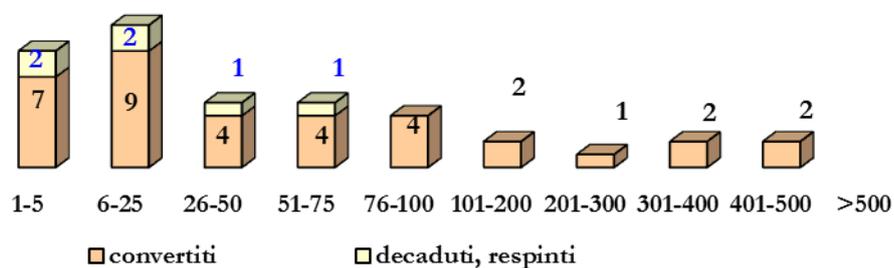
I grafici seguenti presentano i decreti-legge emanati per Governo, classificandoli in base al numero dei commi del testo originario. Dei decreti-legge appartenenti alle diverse fasce è stata fornita l'indicazione dell'esito (convertiti, decaduti o respinti) o della situazione di *iter* in corso.

Per ciascun Governo viene altresì fornito il grafico relativo ai decreti-legge convertiti, classificandoli in base al numero dei commi del testo risultante al termine dell'*iter* parlamentare.

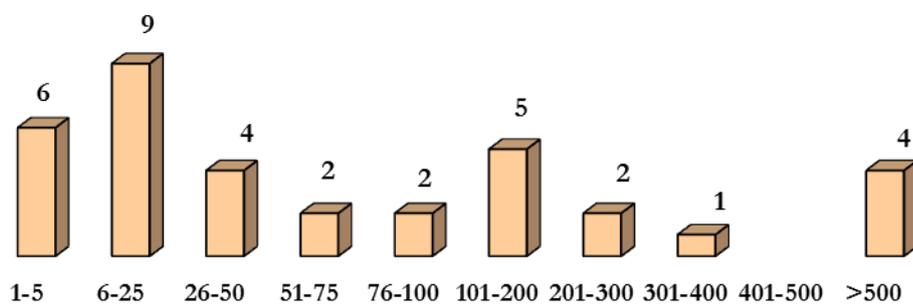


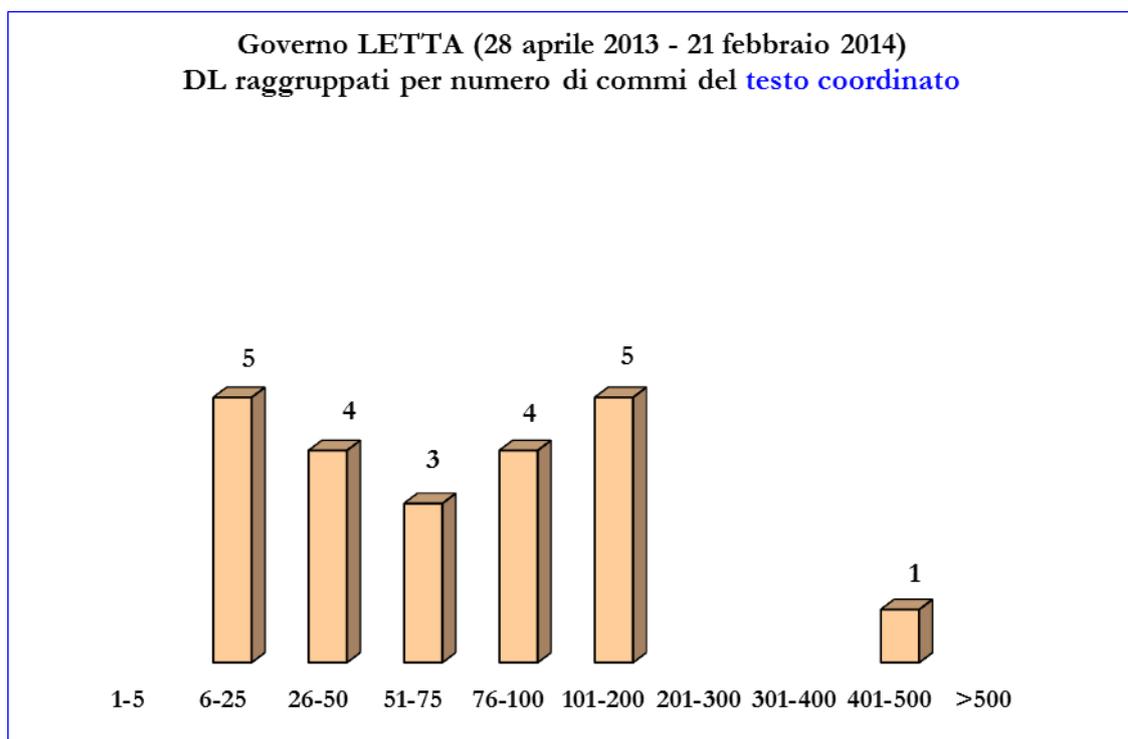
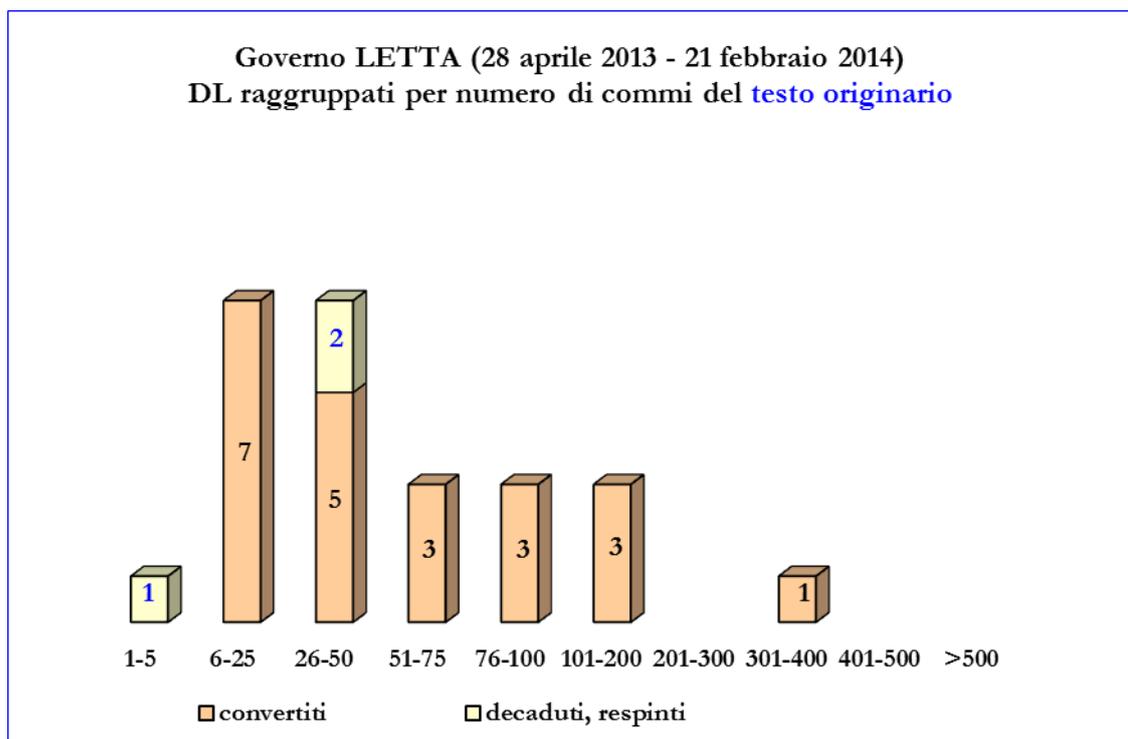


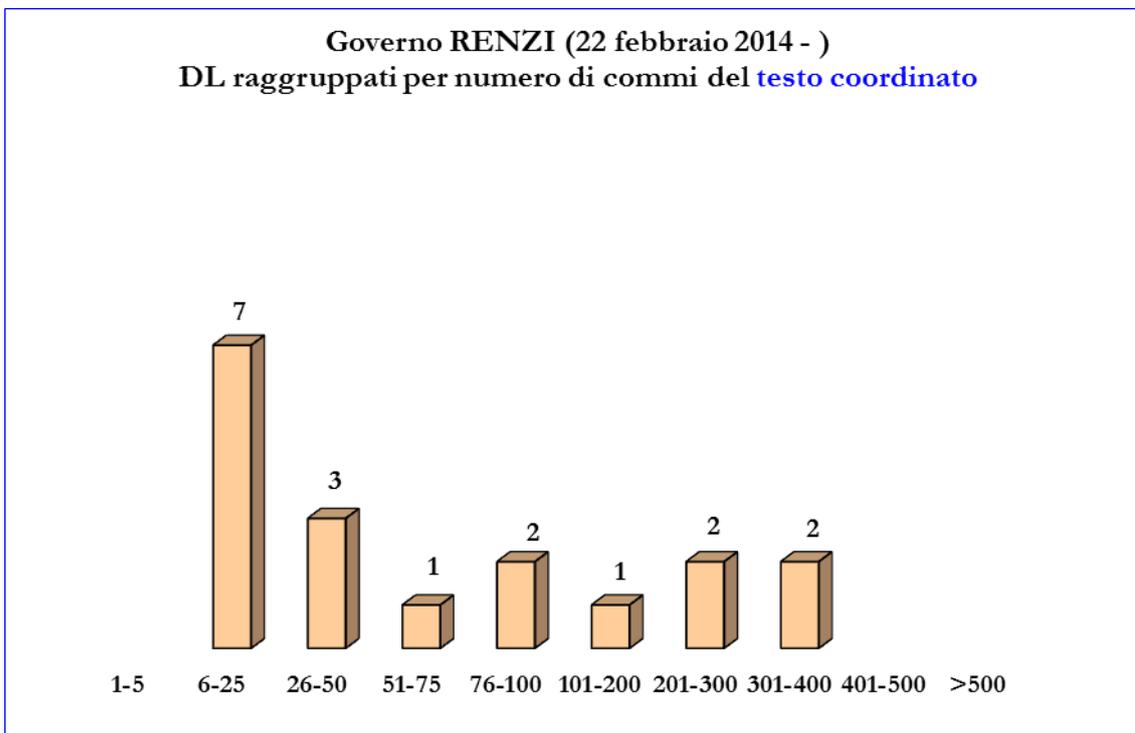
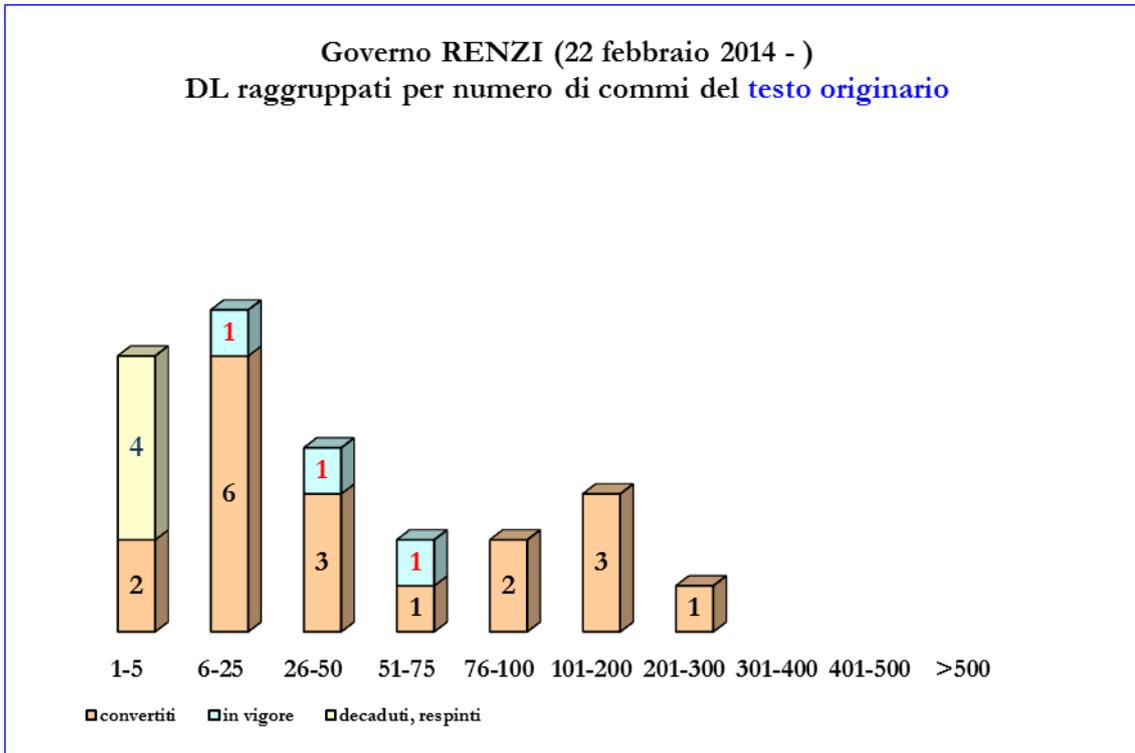
Governo MONTI (16 novembre 2011 - 28 aprile 2013)  
DL raggruppati per numero di commi del **testo originario**



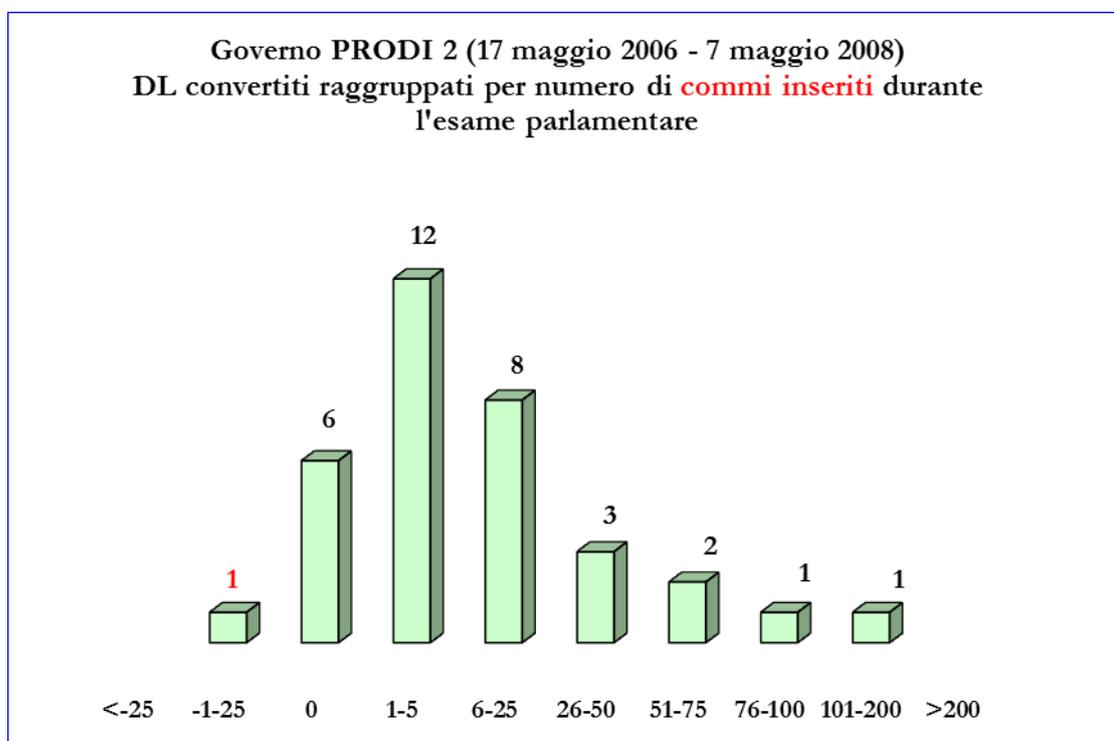
Governo MONTI (16 novembre 2011 - 28 aprile 2013)  
DL raggruppati per numero di commi del **testo coordinato**



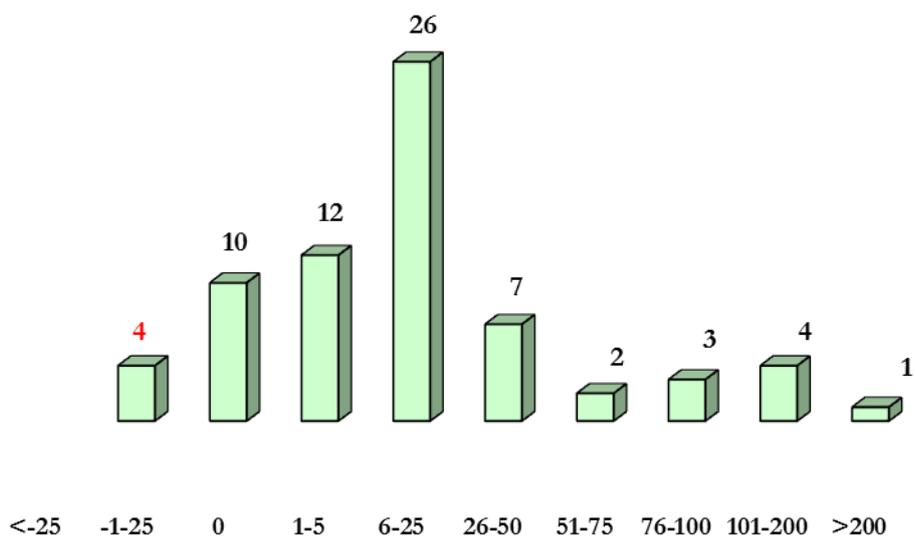




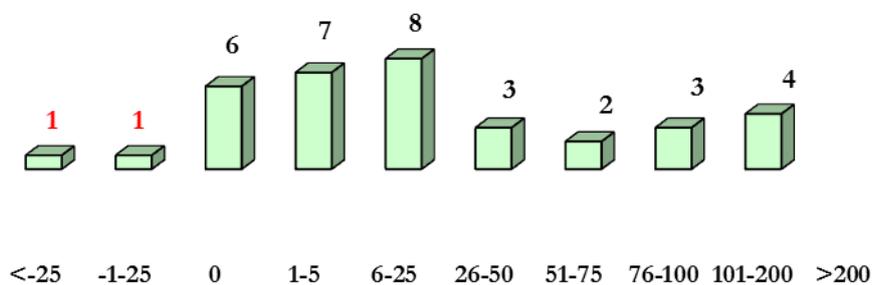
I grafici successivi danno conto della dimensione dell'intervento parlamentare in termini di commi, sempre raggruppati per fasce.



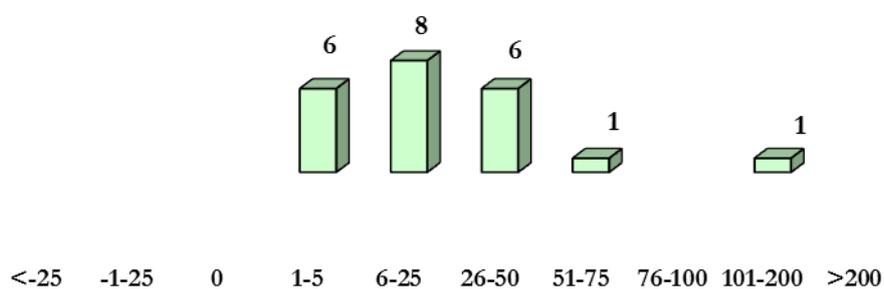
**Governo BERLUSCONI 4 (7 maggio 2008 - 16 novembre 2011)**  
DL convertiti raggruppati per numero di **commi inseriti** durante  
l'esame parlamentare



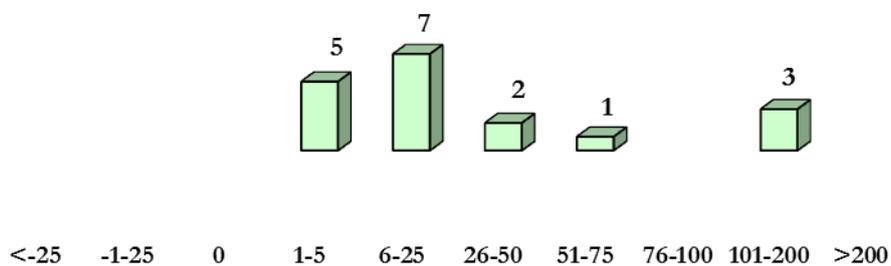
**Governo MONTI (16 novembre 2011 - 28 aprile 2013)**  
DL convertiti raggruppati per numero di **commi inseriti** durante  
l'esame parlamentare



**Governo LETTA (28 aprile 2013 - 21 febbraio 2014)**  
**DL convertiti raggruppati per numero di **commi inseriti** durante l'esame parlamentare**



**Governo RENZI (22 febbraio 2014 - )**  
**DL convertiti raggruppati per numero di **commi inseriti** durante l'esame parlamentare**



L'ultima tabella dà conto degli apporti parlamentari in fase di conversione, elencando i decreti-legge in ordine cronologico.

Il decreto-legge che fa registrare il maggior incremento in termini assoluti (+ 169 commi) è il n. 69 del 2013, cosiddetto del “Fare” che nasce, nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, con un numero di commi (302) nettamente superiore a quello degli altri decreti emanati dal Governo Letta.

Per quanto riguarda l'attività del Governo Renzi:

- il decreto-legge n. 66/2014, recante una serie di misure volte non solo alla riduzione della spesa ma anche alla crescita economica ed alla giustizia sociale (come recita il titolo), è approvato dal Consiglio dei ministri in un testo di 232 commi che, a seguito della conversione, diventano 287;
- il decreto-legge n. 91/2014 (cosiddetto “decreto crescita”) viene licenziato dal Consiglio dei ministri in un testo di 188 commi che, a seguito della conversione, diventano 332;
- il decreto-legge n. 133/2014 (cosiddetto “sblocca Italia”) viene licenziato in un testo di 225 commi che, a seguito della conversione, diventano 344.

L'ultima colonna della tabella evidenzia un altro fenomeno interessante: la distanza tra l'approvazione dei decreti-legge in Consiglio dei ministri e la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale: soltanto un provvedimento viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale dello stesso giorno (il D.L. n. 61/2013); in tutti gli altri casi si produce un intervallo che arriva a 24 giorni nel caso del decreto-legge n. 74 del 2014.

Il decreto-legge n. 73 del 2014, approvato una prima volta dal Consiglio dei ministri il 31 marzo, è stato sottoposto a nuova deliberazione il 30 aprile ed è stato quindi pubblicato in “Gazzetta” dodici giorni dopo.

La media dell'intervallo tra la deliberazione e la pubblicazione ha subito, nel corso della legislatura, un progressivo incremento: dai 3 giorni dei 3 decreti-legge emanati dal Governo Monti, ai 6 giorni dei 25 decreti-legge emanati dal Governo Letta, fino ai 9 giorni dei 25 decreti-legge emanati dal Governo Renzi fino alla data del 20 gennaio 2015.

La media complessiva della legislatura si attesta al momento sui **6,92 giorni** di ritardo.



<b>Le modifiche degli spazi legislativi della decretazione d'urgenza durante l'esame parlamentare nella XVII legislatura</b>												<b>Intervallo deliberazione/publicazione GU</b>
<b>Decreto-legge Numero</b>	<b>Data</b>	<b>Titolo</b>	<b>Testo originario</b>		<b>Testo coordinato</b>		<b>Legge di conversione</b>		<b>Commi aggiunti durante l'esame</b>	<b>Incremento % commi D.L.</b>		
			<b>Articoli</b>	<b>Commi</b>	<b>Articoli</b>	<b>Commi</b>	<b>Articoli</b>	<b>Commi</b>				
<b>Monti</b>												
24	25/3/13	Disposizioni urgenti in materia sanitaria	3	8	3	10	1	2	2	25,0%	5	
35	8/4/13	Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali	13	91	22	134	1	3	43	47,3%	2	
43	26/4/13	Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015	9	37	26	89	1	15	52	140,5%	2	
<b>Letta</b>												
54	21/5/13	Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo	5	13	5	19	1	2	6	46,2%	4	
61	4/6/13	Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale	3	17	6	27	1	2	10	58,8%	0	
63	4/6/13	Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale	22	33	25	48	1	2	15	45,5%	5	
69	21/6/13	Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia	86	302	122	471	1	3	169	56,0%	6	

FOCUS – I DECRETI-LEGGE TRA GOVERNO E PARLAMENTO

72	24/6/13	Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale	2	3	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 69/2013						6
76	28/6/13	Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti	13	108	15	152	1	2	44	40,7%	2
78	1/7/13	Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena	6	14	8	17	1	2	3	21,4%	6
91	8/8/13	Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo	16	83	26	122	1	2	39	47,0%	7
93	14/8/13	Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province	13	50	19	79	2	4	29	58,0%	8
101	31/8/13	Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni	13	111	18	174	1	2	63	31,0%	5
102	31/8/13	Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici	16	58	18	76	1	2	18	56,8%	3
104	12/9/13	Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca	28	90	31	140	1	2	50	55,6%	3
114	10/10/13	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi	9	57	10	62	1	2	5	8,8%	6
120	15/10/13	Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione	4	19	5	27	1	2	8	42,1%	6
126	31/10/13	Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio	3	41	Decaduto						2
133	30/11/13	Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia	9	32	9	48	1	2	16	50,0%	3
136	10/12/13	Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate	10	26	11	58	1	2	32	123,1%	7
145	23/12/13	Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015	15	133	17	163	1	2	30	22,6%	10
146	23/12/13	Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria	10	20	10	23	1	2	3	15,0%	6

149	28/12/13	Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore	19	83	23	94	1	2	11	13,3%	15
150	30/12/13	Proroga di termini previsti da disposizioni legislative	14	70	16	87	1	2	17	24,3%	3
151	30/12/13	Disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali	8	33	Decaduto						3
2	16/1/14	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione	12	48	13	52	1	2	4	8,3%	6
3	23/1/14	Disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola	2	6	3	9	1	2	3	50,0%	6
4	28/1/14	Disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi	5	17	5	22	1	3	5	29,4%	5
<b>Renzi</b>											
16	6/3/14	Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche	21	40	24	63	1	3	23	57,5%	6
25	14/3/14	Misure urgenti per l'avvalimento dei soggetti terzi per l'esercizio dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia	3	6	3	7	1	2	1	16,7%	2
34	20/3/14	Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese	6	14	7	24	1	2	10	71,4%	8
36	20/3/14	Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale	4	33	4	42	1	2	9	27,3%	7
47	28/3/14	Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015	15	45	20	78	1	2	33	73,3%	16
52	31/3/14	Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari	2	4	2	8	1	2	4	100,0%	1
58	7/4/14	Misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico	3	5	3	9	1	2	4	80,0%	8
66	24/4/14	Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	51	232	60	287	1	12	55	23,7%	6

FOCUS – I DECRETI-LEGGE TRA GOVERNO E PARLAMENTO

73	12/5/14	Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche	4	7	5	10	1	2	3	42,9%	12
74	12/5/14	Misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali	3	11	4	22	1	2	11	100,0%	24
83	31/5/14	Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo	18	82	20	115	1	2	33	40,2%	9
88	9/6/14	Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014	2	2	Decaduto						4
90	24/6/14	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	54	185	63	290	1	2	105	56,8%	11
91	24/6/14	Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea	35	188	56	332	1	2	144	76,6%	11
92	26/6/14	Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile	10	19	12	22	1	2	3	15,8%	7
100	16/7/14	Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario	2	5	Decaduto e confluito nel testo del D.L. n. 91/2014						7
109	1/8/14	Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei comitati degli italiani all'estero	12	53	12	63	1	2	10	18,9%	12
119	22/8/14	Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno	11	21	11	28	1	2	7	33,3%	14
132	12/9/14	Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile	23	81	23	100	1	2	19	23,5%	14
133	12/9/14	Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive	45	225	63	344	1	2	119	52,9%	14

165	11/11/14	<i>Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali</i>	4	4	Decaduto e confluito nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015)	1
168	18/11/14	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero e gli adempimenti relativi alle armi per uso scenico, nonché ad altre armi ad aria compressa o gas compresso destinate all'attività amatoriale e agonistica</i>	3	4	Decaduto e confluito nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015)	8
185	16/12/14	<i>Disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario</i>	6	11	In corso di conversione	4
192	31/12/14	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	15	64	In corso di conversione	7
1	5/1/15	<i>Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto</i>	9	41	In corso di conversione	12

E' stata posta la questione di fiducia presso la Camera

E' stata posta la questione di fiducia presso il Senato

E' stata posta la questione di fiducia sia presso la Camera che presso il Senato

Sul D.L. n. 34/2014 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso la Camera e nella lettura presso il Senato

Sul D.L. n. 90/2014 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso la Camera e nella lettura presso il Senato

Sul D.L. n. 91/2014 è stata posta la fiducia in prima e seconda lettura presso il Senato e nella lettura presso la Camera

Gli altri voti di fiducia hanno riguardato: **presso la Camera:** la legge di stabilità 2014 e la legge di stabilità 2015; **presso il Senato:** la legge di stabilità 2014 (2 volte: sia in prima che in seconda lettura); la legge sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni; la legge europea 2013-bis; la legge "jobs act" e la legge di stabilità 2015.