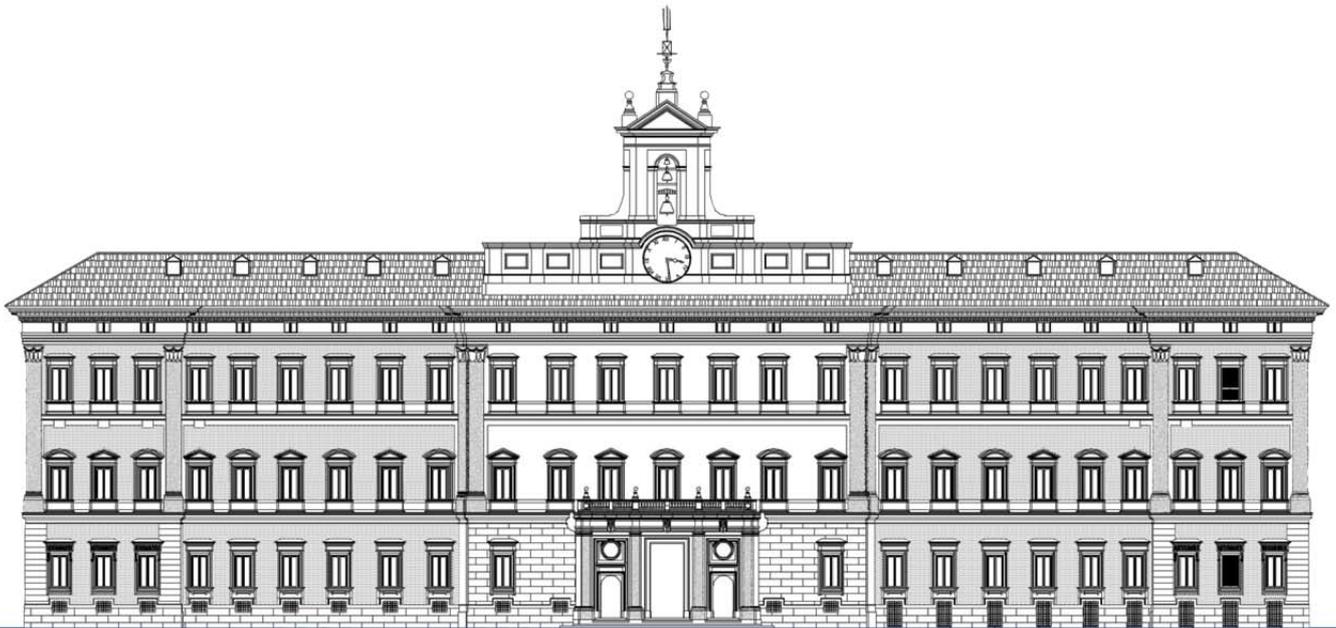




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Osservatorio sulla Legislazione



APPUNTI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

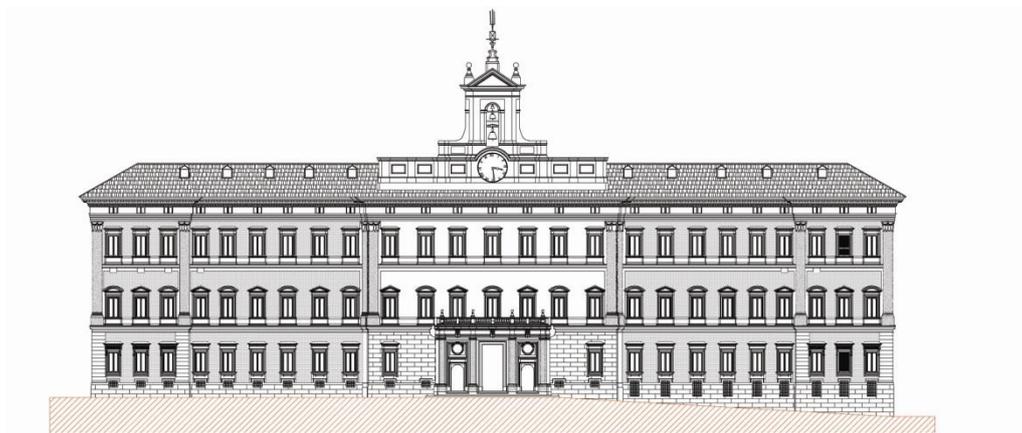
I decreti legge

Aggiornamento al 23 settembre 2018

n. 1

24 ottobre 2018

Servizio Studi
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

I DECRETI-LEGGE

Aggiornamento al 23 settembre 2018

n.1

XVIII 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.

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

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Osservatorio legislativo e parlamentare

☎066760-9265 – ✉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: CL001_20_10_2018.docx

INDICE

Premessa	1
Sintesi dei risultati	3
1. Percentuale delle leggi di conversione	7
2. Tempi di pubblicazione	8
3. Ambiti di intervento e incidenza sull'ordinamento	12
4. Iter delle leggi di conversione	15
5. Giorni di esame	17
6. Emendamenti approvati	18
7. Incremento di commi nella conversione	19
8. Incremento di parole nella conversione	21

PREMESSA

Il dossier ricostruisce gli andamenti del fenomeno della decretazione di urgenza nel primo semestre della XVIII Legislatura (23 marzo-23 settembre 2018).

Per un'analisi più generale degli andamenti della produzione normativa si rinvia al tema web *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, sul portale della documentazione del sito della Camera dei deputati, che è costantemente aggiornato.

SINTESI DEI RISULTATI

Nel semestre 23 marzo (inizio della XVIII Legislatura) – 23 settembre 2018 sono stati convertiti in legge 9 decreti-legge. Nel presente fascicolo, anche attraverso una comparazione con il corrispondente periodo della XVII Legislatura (15 marzo, inizio della XVII Legislatura – 15 settembre 2013), è offerta una ricognizione delle caratteristiche che, all'esordio della XVIII Legislatura, presenta il fenomeno della decretazione di urgenza. Nel confronto con la XVII Legislatura occorre però tenere conto che nel 2013, il primo governo della Legislatura, il governo Letta, entrò in carica il 28 aprile 2013, a 44 giorni dall'inizio della Legislatura, e le Commissioni permanenti furono costituite il 7 maggio, a 53 giorni dall'inizio della Legislatura; nel 2018, invece, il governo Conte è entrato in carica il 1° giugno a 68 giorni dall'inizio della Legislatura e le Commissioni permanenti si sono costituite il 21 giugno a 88 giorni dall'inizio della Legislatura. Conseguentemente l'ordinaria attività legislativa ha avuto avvio, nella XVIII Legislatura, con un ritardo maggiore rispetto a quanto avvenuto nella XVII Legislatura.

Dal confronto emergono comunque i seguenti elementi:

1. La dimensione quantitativa del fenomeno appare analoga a quella della XVII Legislatura. In entrambi i casi sono stati emanati **9 decreti-legge** poi convertiti in legge. Merita però rilevare che in termini percentuali **il ruolo delle leggi di conversione è maggiore**: nella XVIII Legislatura essi occupano **l'81,8%** delle leggi complessive (9 decreti-legge convertiti su 11 leggi complessive); nel corrispondente periodo della XVII Legislatura essi occupavano il **52,9%** (9 decreti-legge convertiti su 17 leggi complessive; vedi paragrafo 1)
2. Appare rafforzarsi, nella XVIII Legislatura, la tendenza ad un **crescente intervallo tra deliberazione del decreto-legge e sua emanazione e pubblicazione sulla**

“Gazzetta Ufficiale”; nel periodo preso in esame si è avuto un intervallo di **11 giorni** per il decreto-legge n. 87/2018 (cd. “DL dignità”) e di 10 giorni per il decreto-legge n. 86/2018 (riordino ministeri); nel corrispondente periodo della XVII Legislatura l’intervallo massimo registrato (per il decreto-legge n. 69 del 2013, cd. “DL Fare” e per il decreto-legge n. 78 del 2013 “pene detentive”) è stato di **6 giorni**;¹ successivamente al periodo preso in considerazione nel fascicolo, il decreto-legge n. 109 del 2018 (cd. “ DL Genova”) è stato pubblicato nella “Gazzetta Ufficiale” del 28 settembre 2018, a 15 giorni dalla sua deliberazione da parte del Consiglio dei ministri, avvenuta il 13 settembre 2018 (vedi paragrafo 2).

3. I testi dei decreti-legge sono caratterizzati, nella XVIII Legislatura da **dimensioni più ridotte**; il numero medio di commi dei testi originari è stato di **15 commi**; quello di parole di **1.697**; nel corrispondente periodo della XVII Legislatura i due valori erano stati, rispettivamente, di **69** e di **8.366** (vedi paragrafi 7 e 8); alla minore dimensione sembra corrispondere una maggiore delimitazione dei contenuti: nella XVIII Legislatura solo un decreto-legge (DL n. 87/2018, cd. “DL dignità”) assume carattere multisettoriale; nel corrispondente periodo della XVII Legislatura si erano avuti tre decreti-legge “multisettoriali” (DL n. 43/2013 “emergenze”; DL n. 69/2013 cd. “Fare”; DL n. 76/2013 “coesione sociale”; vedi paragrafo 3).
4. Nel primo semestre della XVIII Legislatura **l’iter di conversione dei decreti-legge è stato più semplice** rispetto a quello del corrispondente periodo della XVII Legislatura; con un’unica eccezione (DL n. 91/2018 “proroga termini”) è stata infatti sufficiente un’unica lettura in ciascuna delle due Camere; nel primo semestre della XVII Legislatura in ben 5 occasioni (su 9 leggi di conversione) si è

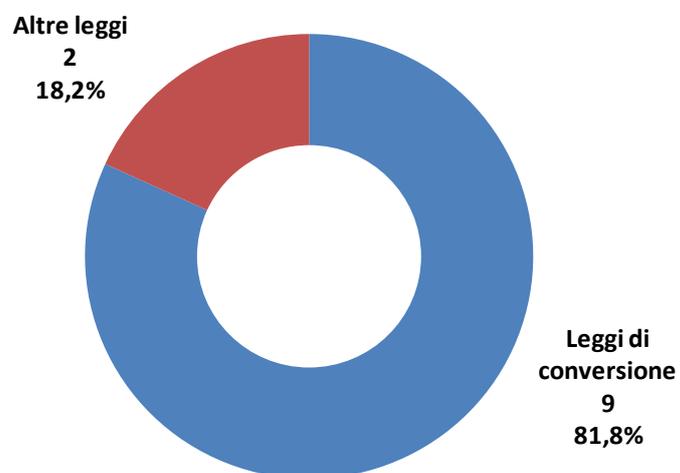
¹ Merita comunque segnalare che nell’intera XVII Legislatura un intervallo di tempo tra emanazione e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale pari o superiore a 10 giorni, si è registrato in altre venti occasioni e in un’occasione, per il decreto-legge n. 74 del 2014 (misure di sostegno alle popolazioni dell’Emilia Romagna colpite dal terremoto e da successivi eventi alluvionali), l’intervallo è stato di ben 24 giorni.

- reso necessario un doppio passaggio nel primo ramo di esame (vedi paragrafo 4);
5. Anche **in termini temporali, l'esame è stato più rapido nella XVIII Legislatura**; nel primo semestre della XVIII Legislatura, infatti, solo in 3 occasioni l'esame ha superato i 30 giorni complessivi; nel corrispondente periodo della XVII Legislatura, ciò è avvenuto in 7 occasioni (vedi paragrafo 5).
 6. **Diminuisce relativamente, nella XVIII Legislatura, il ricorso alla questione di fiducia**; questa è stata infatti posta **in un'unica occasione** (esame del DL n. 91/2018, proroga termini); nella XVII Legislatura, nel primo semestre, la questione di fiducia era stata posta **in due occasioni**; nella XVIII Legislatura la questione di fiducia è stata posta a fronte della presentazione di 760 emendamenti, nella XVII Legislatura, di 125 emendamenti, in un caso, e di 699, nell'altro (vedi paragrafo 4).
 7. **Diminuisce il numero di emendamenti approvati**; nella XVIII Legislatura i tre valori più alti registrati, per ramo di esame, sono stati di 46 (DL n. 87/2018, "dignità", prima lettura), 44 (DL n. 91/2018 "proroga termini", prima lettura) e 36 (DL n. 55/2018, "terremoto", prima lettura); nel corrispondente periodo della XVII Legislatura i tre valori più alti erano stati di 212 (DL n. 69/2013 "Fare", prima lettura), 143 (DL n. 69/2013, "Fare", seconda lettura) e 124 (DL n. 43/2013, "Emergenze", prima lettura; vedi paragrafo 6).
 8. **Anche il numero di commi e di parole inserite nel corso dell'esame parlamentare diminuisce**; il numero medio di incremento di commi è stato nella XVIII Legislatura di **17**, quello di parole di **1.912**; nel corrispondente periodo della XVII Legislatura i due valori erano stati, rispettivamente, di **38** e di **5.009**; **l'incremento percentuale** in termini di commi e di parole rispetto al testo originale **risulta però**, per effetto della minore dimensione dei testi originari, **ben maggiore** nella XVIII Legislatura (rispettivamente il

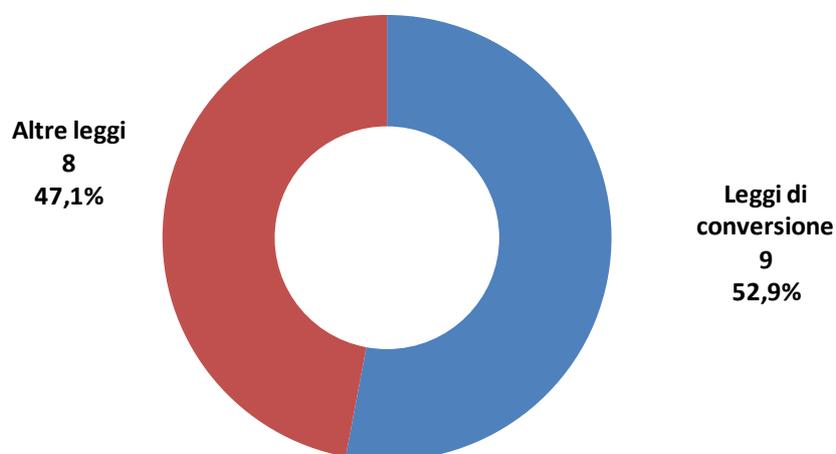
107,9% e il 112,7%) rispetto al corrispondente periodo della XVII Legislatura (rispettivamente 55,2% e 59,9%, vedi paragrafi 7 e 8).

1. PERCENTUALE DELLE LEGGI DI CONVERSIONE

XVIII LEGISLATURA (periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)



XVII LEGISLATURA (periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)



2. TEMPI DI PUBBLICAZIONE

XVIII LEGISLATURA							
(periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)							
N.	Data	Titolo	Governo	Deliberazione Consiglio dei Ministri	Intervallo emanazione pubblicazione	GU_Data	Intervallo deliberazione pubblicazione GU
30	10/4/2018	<i>Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)</i>	Gentiloni	10/4/2018	0	10/4/2018	0
38	27/4/2018	<i>Misure urgenti per assicurare il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia S.p.A.</i>	Gentiloni	26/4/2018	1	27/4/2018	0
44	9/5/2018	<i>Misure urgenti per l'ulteriore finanziamento degli interventi di cui all'articolo 1, comma 139, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché per il completamento dei piani di nuova industrializzazione, di recupero o di tenuta occupazionale relativi a crisi aziendali</i>	Gentiloni	8/5/2018	1	9/5/2018	0
55	29/5/2018	<i>Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016</i>	Gentiloni	29/5/2018	0	29/5/2018	0
73	22/6/2018	<i>Misure urgenti e indifferibili per assicurare il regolare e ordinato svolgimento dei procedimenti e dei processi penali nel periodo necessario a consentire interventi di edilizia giudiziaria per il Tribunale di Bari e la Procura della Repubblica presso il medesimo tribunale</i>	Conte	21/6/2018	0	22/6/2018	1

84	10/7/2018	<i>Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici</i>	Conte	2/7/2018	0	10/7/2018	8
86	12/7/2018	<i>Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità</i>	Conte	2/7/2018	0	12/7/2018	10
87	12/7/2018	<i>Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese</i>	Conte	2/7/2018	1	13/7/2018	11
91	25/7/2018	<i>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</i>	Conte	24/7/2018	0	25/7/2018	1

XVII LEGISLATURA							
(periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)							
N.	Data	Titolo	Governo	Deliberazione Consiglio dei Ministri	Intervallo emanazione pubblicazione	GU_Data	Intervallo deliberazione pubblicazione GU
24	25/3/2013	<i>Disposizioni urgenti in materia sanitaria</i>	Monti	21/3/2013	1	26/3/2013	5
35	8/4/2013	<i>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</i>	Monti	6/4/2013	0	8/4/2013	2
43	26/4/2013	<i>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</i>	Monti	24/4/2013	0	26/4/2013	2
54	21/5/2013	<i>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...</i>	Letta	17/5/2013	0	21/5/2013	4
61	4/6/2013	<i>Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale.</i>	Letta	4/6/2013	0	4/6/2013	0
63	4/06/2013	<i>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...</i>	Letta	31/5/2013	1	5/6/2013	5

69	21/6/2013	<i>Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia</i>	Letta	15/6/2013	0	21/6/2013	6
76	28/6/2013	<i>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.</i>	Letta	26/6/2013	0	28/6/2013	2
78	1/7/2013	<i>Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.</i>	Letta	26/6/2013	1	2/7/2013	6

3. AMBITI DI INTERVENTO E INCIDENZA SULL'ORDINAMENTO

Le tabelle sottostanti riportano la classificazione dei decreti-legge convertiti nel primo semestre della XVIII Legislatura e nel primo semestre della XVII Legislatura in base all'ambito dell'intervento e alla tipologia di incidenza sull'ordinamento (si fa riferimento ai testi originari dei provvedimenti). Si tratta di classificazioni riprese dagli annuali rapporti sulla legislazione.

Sotto il profilo della classificazione per **ambito di intervento**, il rapporto individua i seguenti sei macrosettori:

- ordinamento istituzionale (con una ripartizione nei sottosettori: Unione europea, estero, interno);
- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;
- servizi alle persone e alla comunità (che include lavoro, previdenza, istruzione e sanità);
- finanza (che include bilancio, contabilità generale e tributi).
- multisettoriali (a questo macrosettore sono ascritte le leggi che per la loro "ampiezza" di intervento non appaiono riconducibili a singoli settori).

Il profilo dell'**incidenza sull'ordinamento** viene classificato secondo sette tipologie:

- leggi istituzionali: recano le discipline istituzionali a carattere generale;
- leggi di settore: incidono su singoli settori dell'ordinamento (si classificano come tali le leggi quando il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa);
- leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;
- leggi provvedimento: recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;
- leggi di manutenzione normativa: contengono limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente;
- leggi di bilancio: le leggi che concorrono al ciclo annuale di finanza pubblica (bilancio, finanziaria e poi di stabilità, infine legge di bilancio unica, assestamento, rendiconto), per loro natura sono a carattere intersettoriale;
- leggi di abrogazione generale: è una tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale nella XVI legislatura.

XVIII LEGISLATURA (periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)			
DL	Governo	Incidenza su ordinamento	Ambito di intervento
30/2018 Autorità energia	Gentiloni	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno
38/2018 Alitalia	Gentiloni	Manutenzione	Sviluppo economico
44/2018 Ammortizzatori sociali	Gentiloni	Manutenzione	Sviluppo economico
55/2018 Terremoto	Gentiloni	Provvedimento	Territorio, ambiente e infrastrutture
73/2018 Tribunale Bari	Conte	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - interno
84/2018 Motovedette Libia	Conte	Provvedimento	Ordinamento istituzionale - estero
86/2018 Riordino ministeri	Conte	Normativa istituzionale	Ordinamento istituzionale - interno
87/2018 Dignità	Conte	Normativa intersettoriale	Sviluppo economico
91/2018 Proroga termini	Conte	Manutenzione	Multisetto

XVII LEGISLATURA (periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)			
DL	Governo	Incidenza su ordinamento	Ambito di intervento
24/2013 Sanità	Monti	Normativa di settore	Servizi alle persone e alla comunità
35/2013 Debiti PA	Monti	Normativa di settore	Finanza
43/2013 Emergenze	Monti	Normativa intersettoriale	Multisetto
54/2013 IMU e lavoro	Letta	Provvedimento	Sviluppo economico
61/2013 Ambiente e ILVA	Letta	Normativa di settore	Territorio, ambiente, infrastrutture
63/2013 Ecobonus	Letta	Normativa di settore	Territorio, ambiente, infrastrutture
78/2013 Pene detentive	Letta	Normativa di settore	Ordinamento istituzionale - interno
69/2013 cd. "Fare"	Letta	Normativa intersettoriale	Multisetto
76/2013 Coesione sociale	Letta	Normativa intersettoriale	Multisetto

4. ITER DELLE LEGGI DI CONVERSIONE

Sono evidenziati in colore rosa i passaggi nei quali è stata posta la fiducia. La nota a piè di pagina indica quanti emendamenti erano stati presentati in Assemblea nel ramo in cui è stata posta la fiducia.

Navette leggi di conversione XVIII LEGISLATURA (periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)			
Legge di conversione	Lettura 1° ramo	Lettura 2° ramo	Seconda lettura 1° ramo
30/2018 Autorità energia	Camera	Senato	
38/2018 Alitalia	Senato	Camera	
44/2018 Ammortizzatori sociali	Camera	Senato	
55/2018 Terremoto	Senato	Camera	
73/2018 Tribunale Bari	Camera	Senato	
84/2018 Motovedette Libia	Senato	Camera	
86/2018 Riordino ministeri	Senato	Camera	
87/2018 Dignità	Camera	Senato	
91/2018 Milleproroghe	Senato	Camera ²	Senato

² Durante l'esame del disegno di legge di conversione presso la Camera (A.C. 1117) erano stati presentati in Assemblea 760 emendamenti.

Navette leggi di conversione XVII LEGISLATURA (periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)			
Legge di conversione	Lettura 1° ramo	Lettura 2° ramo	Seconda lettura 1° ramo
24/2013 Sanità	Senato	Camera	Senato
35/2013 Debiti PA	Camera	Senato	Camera
43/2013 Emergenze	Senato	Camera ³	
54/2013 IMU e lavoro	Camera	Senato	
61/2013 Ambiente e ILVA	Camera	Senato	
63/2013 Ecobonus	Senato	Camera	Senato
78/2013 Pene detentive	Senato	Camera	Senato
69/2013 cd. "Fare"	Camera ⁴	Senato	Camera
76/2013 Coesione sociale	Senato	Camera	

3 Durante l'esame del disegno di legge di conversione presso la Camera (A.C. 1197) erano stati presentati in Assemblea 125 emendamenti.

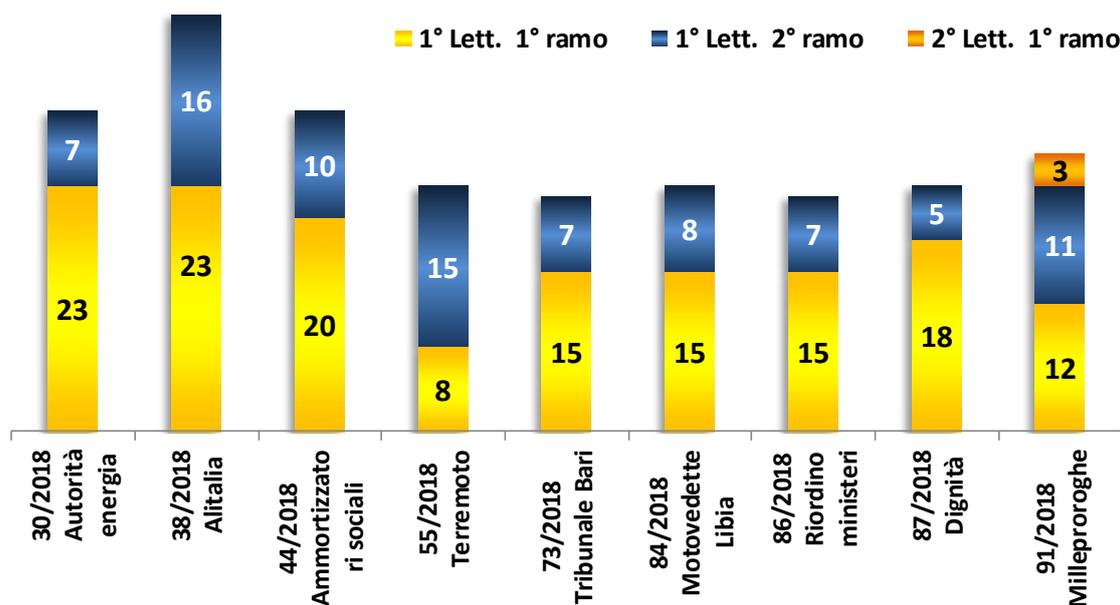
4 Durante l'esame del disegno di legge di conversione presso la Camera (A.C. 1248) erano stati presentati in Assemblea 699 emendamenti.

5. GIORNI DI ESAME

Il tempo di esame delle leggi di conversione tiene conto dei giorni intercorsi dall'inizio dell'esame in Commissione fino alla data di approvazione per ciascuna lettura. Non sono conteggiati i tempi di trasmissione tra le due Camere.

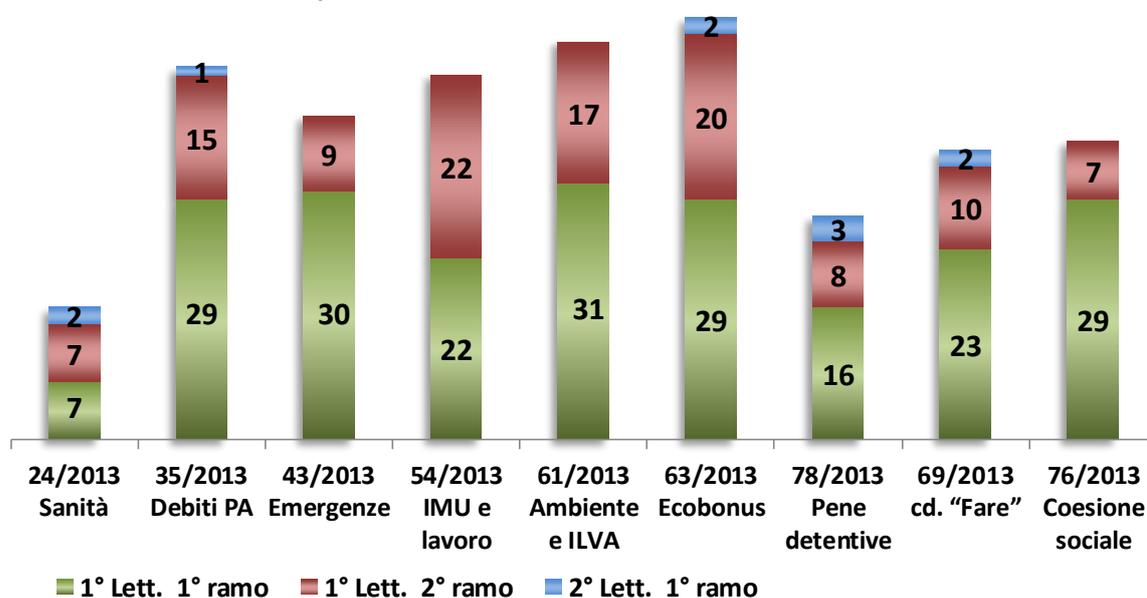
XVIII LEGISLATURA

(periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)

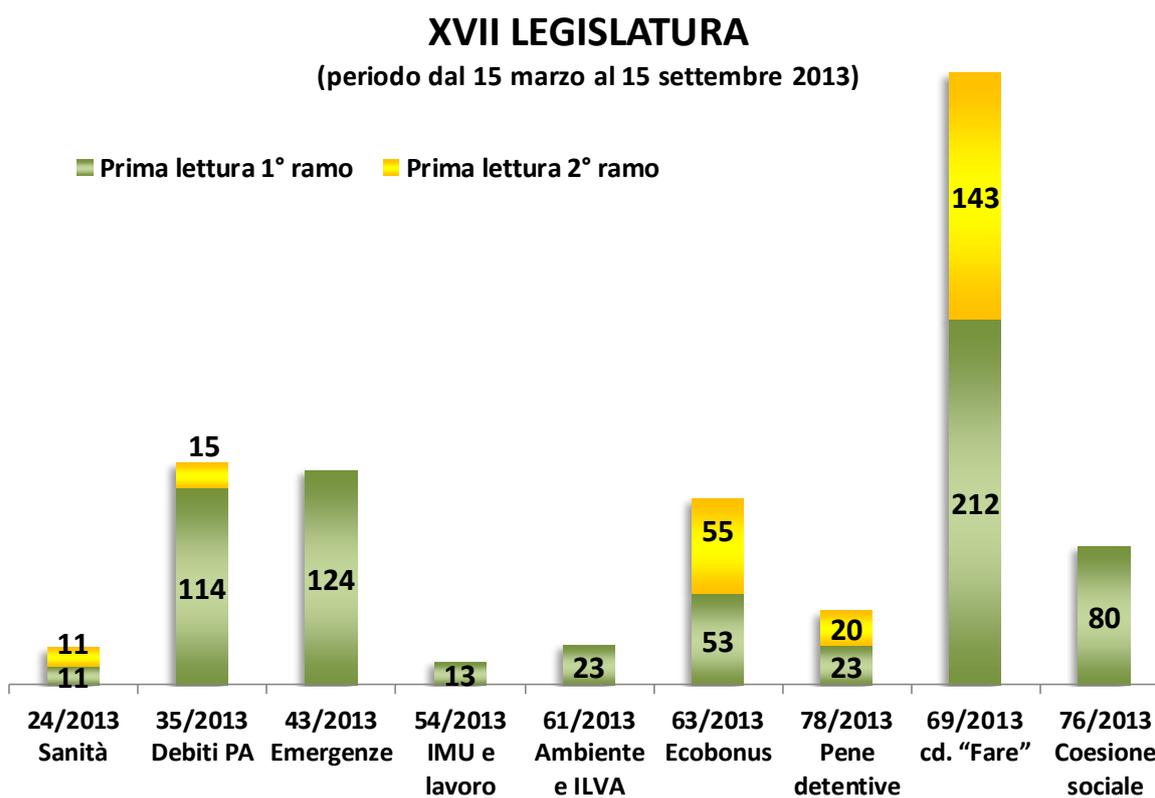
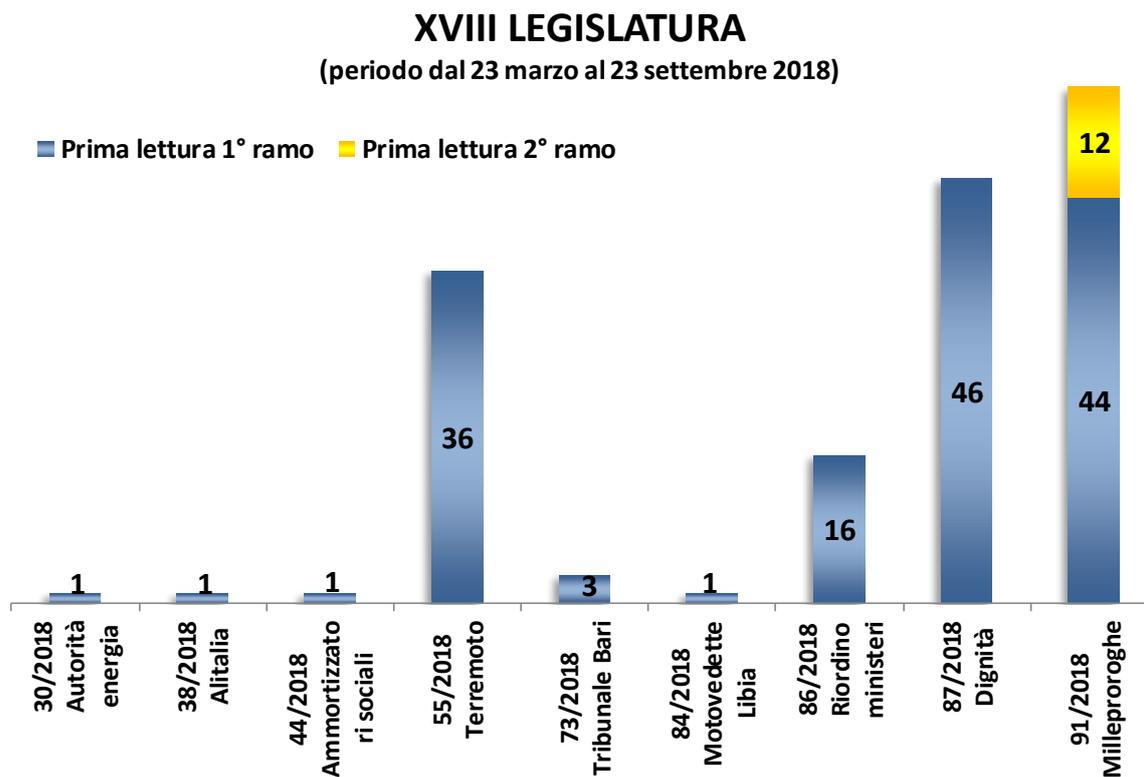


XVII LEGISLATURA

(periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)



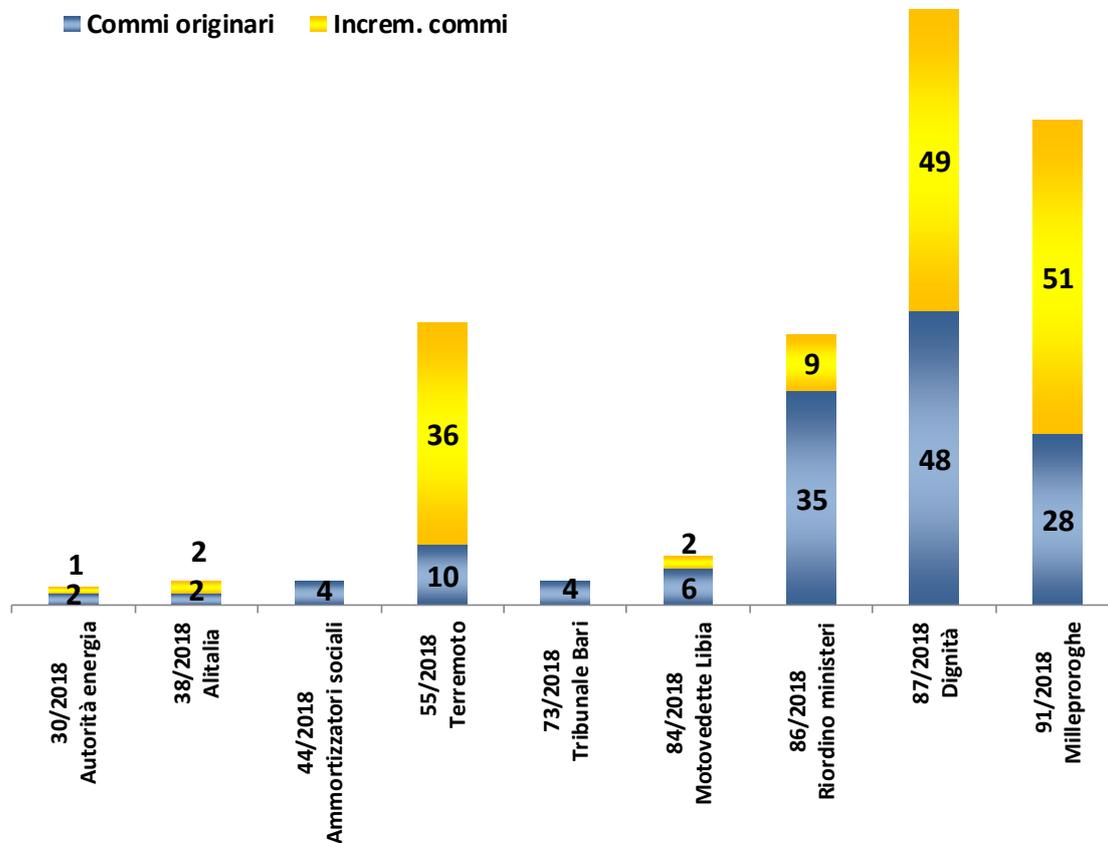
6. EMENDAMENTI APPROVATI



7. INCREMENTO DI COMMI NELLA CONVERSIONE

XVIII LEGISLATURA

(periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)



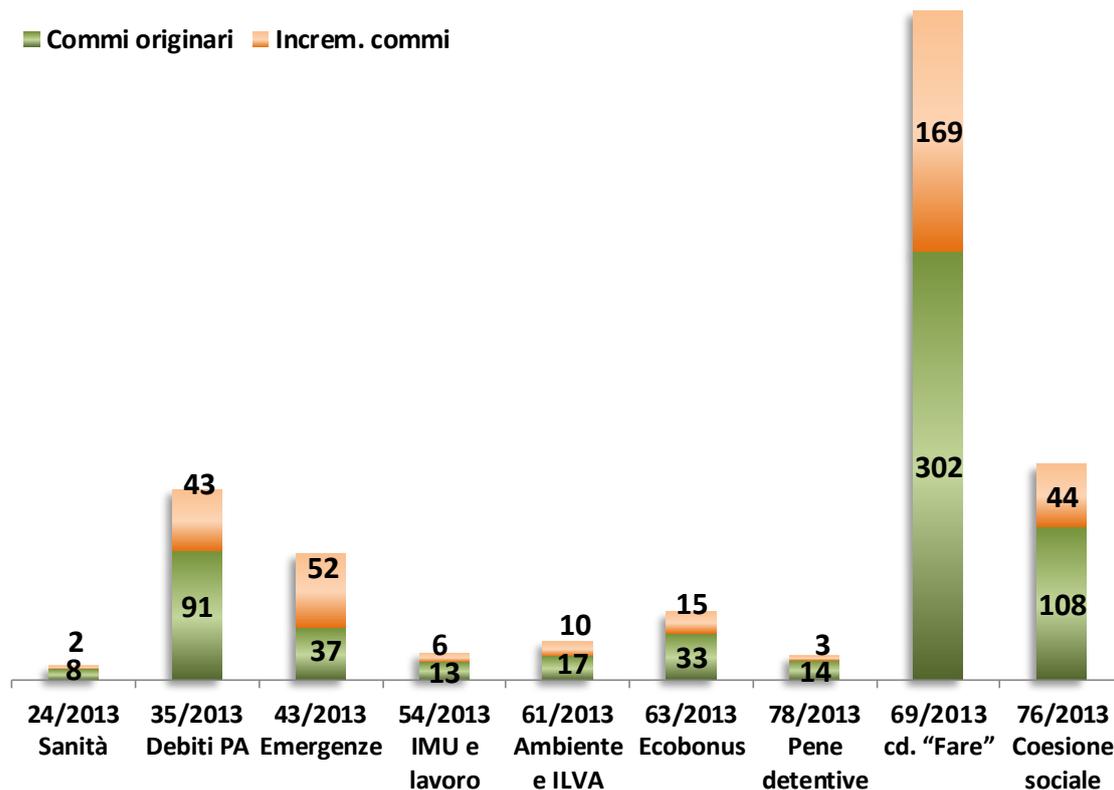
Commi dei DL convertiti XVIII LEGISLATURA

(periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)

	Commi testo originario	Commi testo coordinato	Incremento commi	Incremento percentuale
Totale	139	289	150	107,9%
Media per DL	15	32	17	

XVII LEGISLATURA

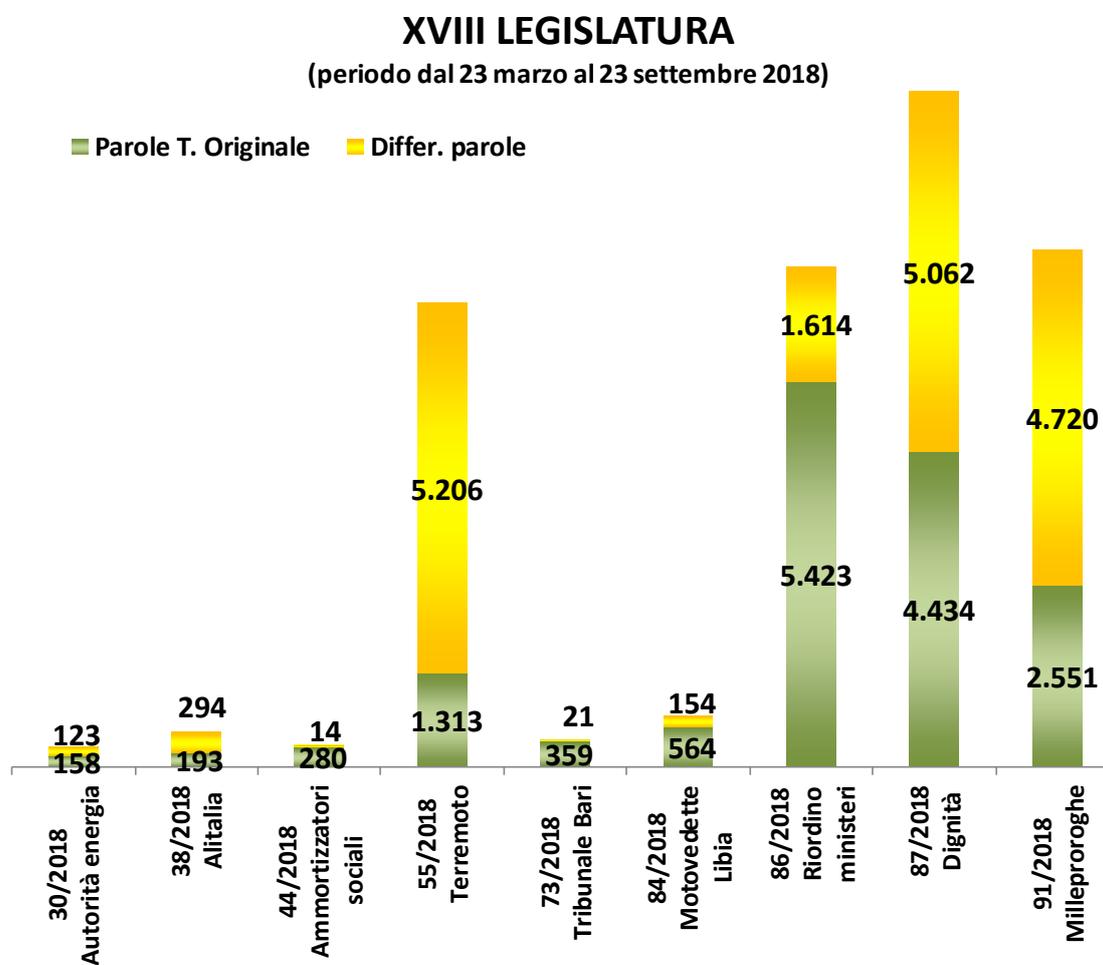
(periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)

**Commi dei DL convertiti XVII LEGISLATURA**

(periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)

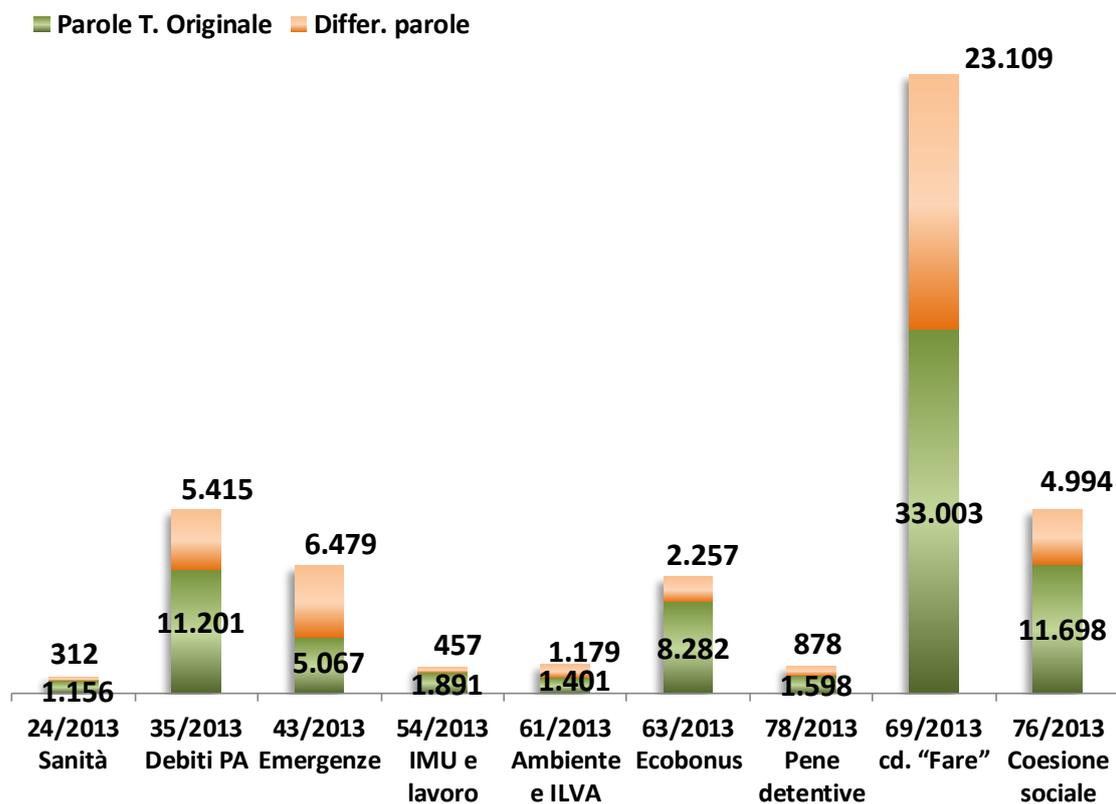
	Commi testo originario	Commi testo coordinato	Incremento commi	%
Totale	623	967	344	55,2%
Media per DL	69	107	38	

8. INCREMENTO DI PAROLE NELLA CONVERSIONE



Parole dei DL convertiti XVIII LEGISLATURA (periodo dal 23 marzo al 23 settembre 2018)				
	Parole testo originario	Parole testo coordinato	Incremento parole	Incremento percentuale
Totale	15.275	32.483	17.208	112,7%
Media per DL	1.697	3.609	1.912	

XVII LEGISLATURA



Parole dei DL convertiti XVII LEGISLATURA (periodo dal 15 marzo al 15 settembre 2013)				
	Parole testo originario	Parole testo coordinato	Incremento parole	Incremento percentuale
Totale	75.297	120.377	45.080	59,9%
Media per DL	8.366	13.375	5.009	