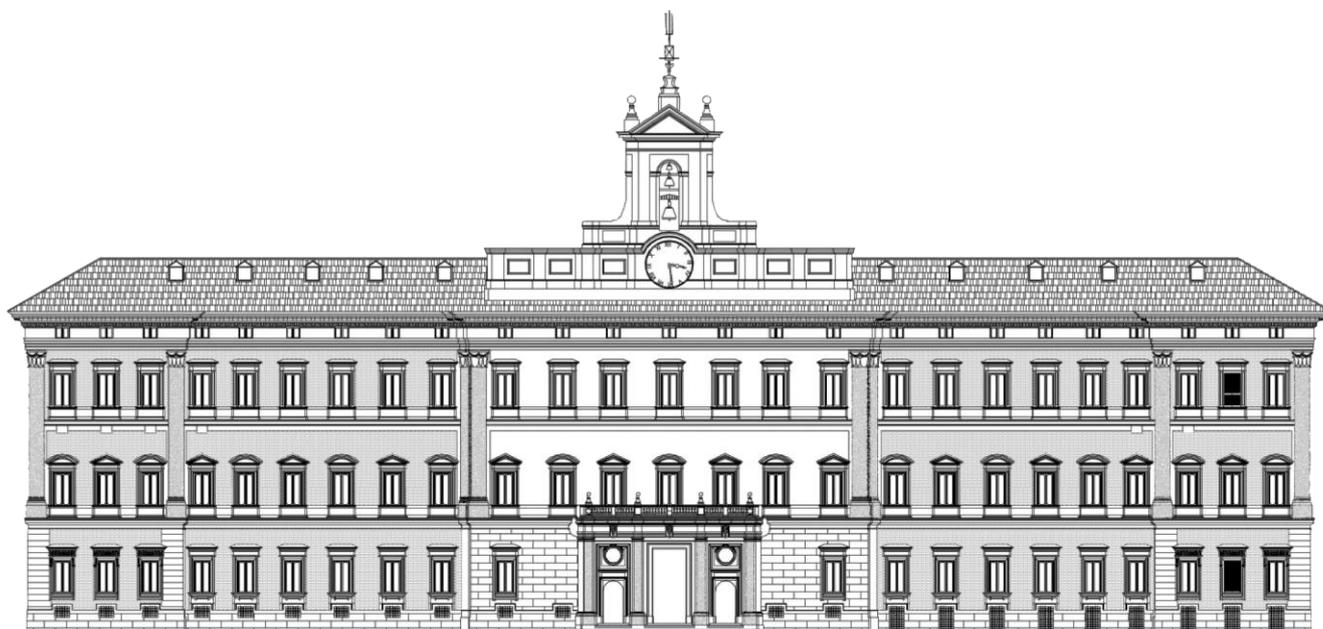




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI
e nella XVII Legislatura

*Estratto dal Rapporto
sulla legislazione 2017-2018*

n. 7

6 giugno 2018

Camera dei deputati
Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Dati e tendenze della legislazione statale
nella XVI e nella XVII Legislatura**

*Estratto dal Rapporto sulla
legislazione 2017-2018*

n. 7

6 giugno 2018

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti ed elabora statistiche e analisi sull'attività legislativa, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto documentale per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.

Hanno collaborato alla redazione del presente dossier i seguenti Servizi ed Uffici della Camera dei deputati:

Segreteria Generale -Ufficio Rapporti con l'Unione europea

Servizio Biblioteca - Ufficio legislazione straniera

Indice

1. PREMESSA	1
2. SINTESI DEI RISULTATI	2
3. LA PRODUZIONE NORMATIVA	7
4. LE LEGGI	10
▪ 4.1. Le Leggi approvate	10
▪ 4.2. Le Leggi approvate per tipologia	15
▪ 4.3. Leggi approvate per iniziativa	18
▪ 4.4. Leggi approvate per sede di esame	22
▪ 4.5. La classificazione delle leggi per incidenza sull'ordinamento	23
▪ 4.6. La classificazione delle leggi per ambito di intervento	26
▪ 4.7. I progetti di legge di iniziativa governativa	33
▪ 4.8. I progetti di legge di iniziativa parlamentare	41
5 I DECRETI-LEGGE	47
6 LE DELEGHE LEGISLATIVE	57
7 LE DELEGIFICAZIONI	67
8 LA QUALITÀ DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA ATTRAVERSO I PARERI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE	68
APPENDICE I: GLI EMENDAMENTI APPROVATI NELLA XVI E NELLA XVII LEGISLATURA	73
APPENDICE II: LA PRODUZIONE LEGISLATIVA IN EUROPA	93
APPENDICE III: LA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA	109

1. PREMESSA

Questo estratto del Rapporto della legislazione 2017-2018 intende fornire, in occasione dell'avvio della XVIII Legislatura, una ricognizione dell'andamento della produzione legislativa nelle due ultime Legislature (la XVI: 2008-2013 e la XVII: 2013-2018).

In appendice sono riportati, al fine di ricavare utili elementi di raffronto:

- un approfondimento tematico sul numero di emendamenti approvati a provvedimenti divenuti legge nella XVI e nella XVII Legislatura (Appendice I);
- una serie storica dei dati relativi alla produzione legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (Appendice II a cura dell'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca);
- una serie storica di dati relativi alla produzione normativa dell'Unione europea nella sesta (2004-2009), settima (2009-2014) e ottava (dal 2014 con dati aggiornati al 1° marzo 2018) legislatura del Parlamento europeo (Appendice III, a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea).

La versione integrale del Rapporto – che, come negli anni precedenti, comprenderà, tra le altre, la parte *Tendenze e problemi della legislazione regionale* a cura dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR e l'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e regioni, a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze – sarà pubblicata nell'autunno 2018.

2. SINTESI DEI RISULTATI

Dalla ricognizione effettuata è possibile ricavare, nella produzione legislativa nazionale, sia alcune tendenze che appaiono di lungo periodo, sia alcune linee evolutive.

In particolare, tra le tendenze di lungo periodo comuni sia alla XVI sia alla XVII Legislatura emergono:

- una produzione normativa costituita **prevalentemente** (con una percentuale in entrambe le legislature di poco inferiore al 50%) **da leggi ordinarie**, mentre quote minoritarie sono rappresentate dalle altre tipologie di atti normativi (decreti-legge – 14,37% nella XVI Legislatura e 12,92% nella XVII - decreti legislativi –28,01% nella XVI, 33,59% nella XVII - e regolamenti di delegificazione, 9,99% nella XVI, 4,52% nella XVII; vedi paragrafo 3);
- la presenza di **leggi di dimensioni significative**, in termini di commi (il valore in termini di numero medio di commi per legge aumenta nel tempo: la XVI Legislatura registra in media **21,2** commi per legge mentre nella XVII Legislatura questo valore arriva a **26,2**; vedi paragrafo 4.1);
- una **prevalenza dell’iniziativa governativa**, con valori intorno al 75% del totale delle leggi approvate in entrambe le Legislature; prevalenza che però appare **condizionata dal forte peso**, tra le leggi approvate, **delle leggi di ratifica**, sostanzialmente di esclusiva iniziativa governativa (nella XVI Legislatura il 35,04% delle leggi approvate sono leggi di ratifica di iniziativa governativa; nella XVII il 38,52%); il dato complessivo italiano rimane comunque più basso di quello registrato nello stesso periodo in Francia, Germania e Spagna (vedi paragrafo 4.3);
- la **scarsa incidenza delle proposte di legge di iniziativa popolare**: nessuna proposta di legge di iniziativa popolare è

divenuta legge nelle legislature prese in esame; da segnalare, però, che in un caso nella XVI Legislatura e in un caso nella XVII Legislatura proposte di legge di iniziativa popolare sono confluite in testi unificati poi divenuti legge (vedi paragrafo 4.3)

- **tempi medi** di esame dei disegni di legge di **iniziativa governativa**, al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica, analoghi nelle due Legislature (XVI: **247,9** giorni; XVII: **232,5** giorni dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva)¹ e significativamente **più bassi** rispetto a quelli delle proposte di legge di **iniziativa parlamentare** (XVI: **438,3** giorni; XVII: **595**; vedi paragrafi 4.7 e 4.8);
- anche il numero di passaggi parlamentari **per i provvedimenti governativi** è analogo nelle due Legislature con una netta **preponderanza della semplice doppia lettura** (un passaggio per ciascun ramo); da segnalare però che la percentuale dei casi in cui per i disegni di legge di iniziativa governativa, al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica, è sufficiente un solo passaggio alla Camera e uno al Senato (XVI: **56,6%**; XVII: **58,25%**) risulta più bassa di quella dei progetti di legge di iniziativa parlamentare (XVI: **70%**; XVII: **63%**; vedi paragrafi 4.7 e 4.8);
- un intervento del Parlamento, in termini di **emendamenti approvati, maggiore per i decreti-legge** (XVI: **4.609** su un totale di **10.437**; XVII: **5.635** su un totale di **13.587**) rispetto alle altre tipologie di legge (vedi Appendice I);
- anche il numero di **emendamenti approvati** ai disegni di legge di **iniziativa governativa** divenuti legge, al netto dei disegni di legge di conversione e dei disegni di legge di ratifica (**3.621**; in media **68,3** emendamenti per legge nella XVI Legislatura e **4.985**; in media **94,1** nella XVII Legislatura) è **più alto** rispetto a quello degli **emendamenti approvati** alle proposte di legge di **iniziativa parlamentare** divenute legge (**1.441**; in media **18**

¹ La situazione è invece diversa per i disegni di legge di ratifica per i quali nella XVII Legislatura il tempo medio di esame (305 giorni) si è rivelato più che doppio di quello della XVI (118).

emendamenti per legge nella XVI Legislatura; **2.461**, in media **26,7** emendamenti per legge nella XVII; vedi Appendice I);

- l'importanza attribuita dal Governo, per l'attuazione del suo programma, **all'approvazione di ampie leggi-delega di riforma** (vedi paragrafo 6).

Tutti questi elementi sembrano confermare un **ruolo significativo del Parlamento nella produzione legislativa**; questo ruolo si manifesta principalmente nella capacità di modificare i progetti di legge di iniziativa governativa.

Tra le manifestazioni di discontinuità tra le due Legislature merita invece segnalare, nella XVII Legislatura rispetto alla XVI:

- la **riduzione delle leggi di conversione dei decreti-legge**; a questa si accompagna, a partire dal 2015, una significativa riduzione del numero dei decreti-legge; si tratta di una delle evoluzioni più significative registrate nella XVII Legislatura che fa seguito alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale – che per la prima volta hanno censurato disposizioni inserite nei decreti-legge nell'*iter* di conversione perché eterogenee rispetto al contenuto originario - e alle prese di posizione dei presidenti della Repubblica Napolitano (con la lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2013) e Mattarella (nel messaggio di insediamento alle Camere del 3 febbraio 2015) (vedi paragrafo 5);
- la **riduzione del ricorso a regolamenti di delegificazione** (vedi paragrafo 7).
- la **riduzione del ricorso alla sede legislativa** dal *17,93%* della XVI al *9,80%* della XVII (vedi paragrafo 4.4; la riduzione può essere collegata anche al ridimensionamento, che pure si registra, di quella che può essere definita “microlegislazione”: vedi paragrafo 4.5);

- **l'aumento** significativo dei **tempi di esame** dei progetti di legge di **iniziativa parlamentare** (XVI: **438,3** giorni; XVII: **595** giorni; vedi paragrafo 4.8);
- la **riduzione** della percentuale di proposte di legge di **iniziativa parlamentare** promosse da deputati appartenenti a gruppi dell'**opposizione** che sono state definitivamente approvate (XVI: *18,7%*; XVII: *12,1%*; vedi paragrafo 4.8).

Questi dati sembrano testimoniare un **riassestamento della produzione legislativa intorno alla legge elaborata in Commissione in sede referente** e poi approvata dall'Assemblea, con un ridimensionamento, oltre che del ricorso alla sede legislativa, sia degli strumenti indicati in passato come “patologie” del sistema (l'eccessiva decretazione d'urgenza) sia di quelli giudicati innovativi e volti ad una semplificazione della normativa (i regolamenti di delegificazione).

Nella riduzione del ricorso alla sede legislativa – strumento in passato spesso utilizzato per provvedimenti condivisi tra maggioranza e opposizione – e in quella della percentuale di proposte di legge di iniziativa dei deputati appartenenti ai gruppi dell'opposizione approvate è possibile forse scorgere anche l'avvio di una tendenza alla riduzione del grado di “consensualità” del sistema di produzione legislativa (vale a dire una minore capacità di approvare provvedimenti sostenuti sia dalla maggioranza sia dall'opposizione). Un ulteriore segnale in tal senso potrebbe essere anche rappresentato dalla diminuzione, nella XVII Legislatura rispetto alla XVI, degli emendamenti presentati da deputati appartenenti a gruppi delle opposizioni approvati dall'Assemblea della Camera (vedi Appendice I). Si tratta, però, di un'ipotesi per la quale appaiono necessari altri elementi di conferma prima di poter trarre conclusioni certe.

Anche per quanto attiene alla qualità della legislazione, il quadro – assumendo come riferimento le statistiche dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione sui provvedimenti sottoposti al suo esame (vedi paragrafo 8) – si presenta variegato.

Da un lato si registrano alcuni **segnali di miglioramento nella redazione tecnica dei testi**, con riferimento alle **norme di interpretazione autentica** e alla presenza relativamente minore di casi in cui si prevedono **modifiche non testuali** (che pure rimangono assai consistenti, così come consistente rimane la presenza di casi di modifiche con norme di rango legislativo di fonti secondarie); dall'altro lato, si deve constatare un **progressivo peggioramento nella redazione delle leggi delega** con un aumento dei casi in cui il Comitato ha segnalato casi di principi e criteri direttivi generici o mancanti (dall'*11,29%* dei pareri nella XVI Legislatura al *15,34%* nella XVII) e casi di sovrapposizione tra principi e criteri direttivi, da un lato, e oggetto della delega, dall'altro (dal *4,30%* dei pareri nella XVI Legislatura al *14,20%*).

3. LA PRODUZIONE NORMATIVA

Nella sottostante tabella sono messi a confronto i dati relativi alla produzione normativa (ripartita in leggi, decreti-legge, decreti legislativi, regolamenti di delegificazione) nella XVI e nella XVII Legislatura; al riguardo si segnala che nelle “leggi” sono ricomprese le leggi di conversione dei decreti-legge, 106 nella XVI Legislatura e 83 nella XVII; con il termine “decreti-legge” si fa invece riferimento ai decreti-legge emanati:

Produzione normativa		
	XVI	XVII
Leggi	391	379
Decreti-legge	118	100
Decreti legislativi	230	260
Regolamenti di delegificazione	82	35
Totale	821	774

Come si vede, si tratta di grandezze paragonabili; merita tuttavia segnalare che:

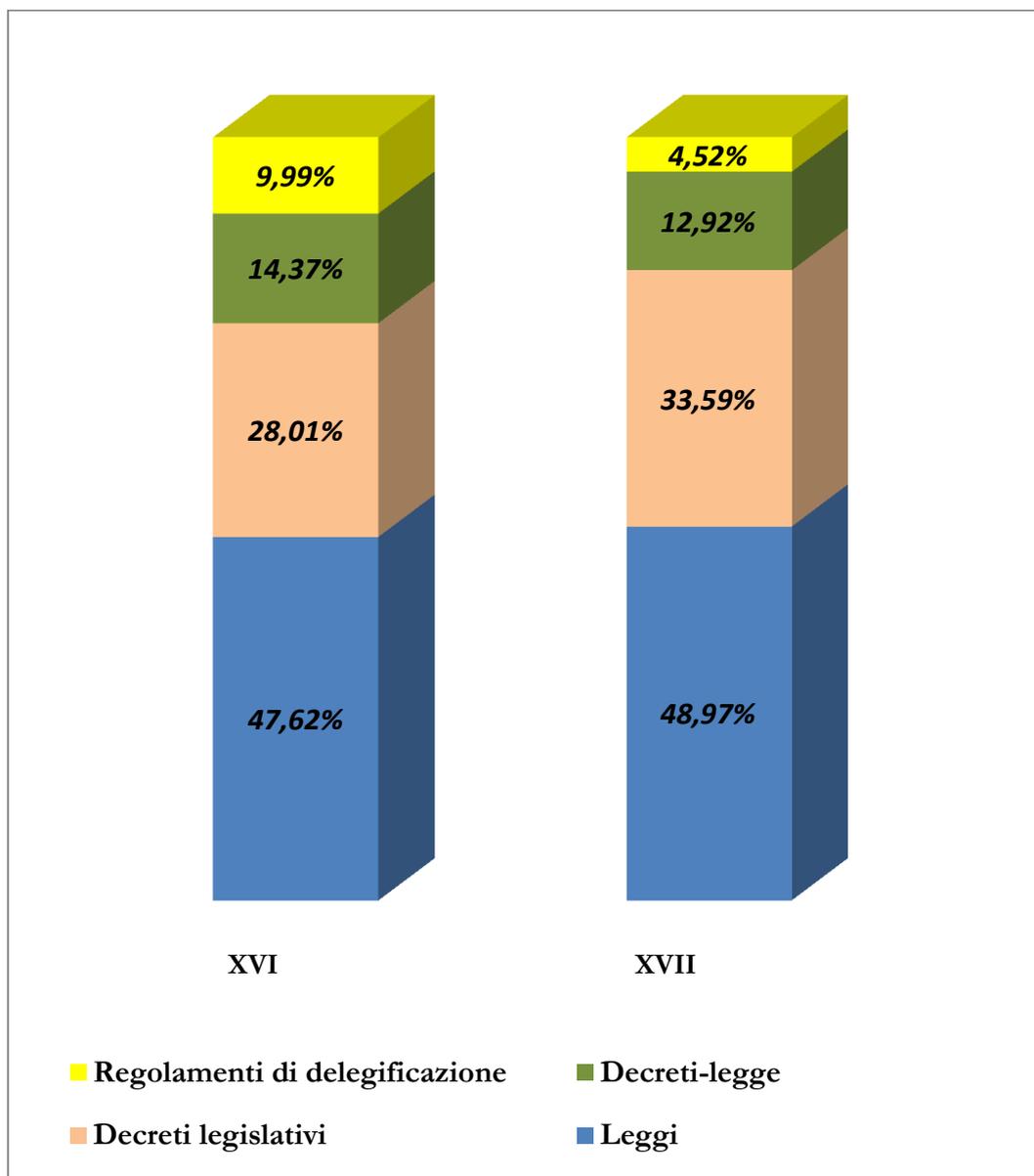
- se il numero dei decreti-legge emanati nella XVII Legislatura (**100**) è solo relativamente più basso rispetto a quello della XVI (**118**), ancora più basso risulta (come si vedrà meglio più avanti, cfr. i paragrafi 4.1 e 5) quello delle leggi di conversione (**83** nella XVII Legislatura **106** nella XVI Legislatura), per effetto prevalentemente della confluenza del contenuto di alcuni decreti-legge in altri nel corso dell'*iter* di conversione (solo in

due casi si è avuta invece, nella XVII Legislatura, la sostanziale decadenza del decreto²);

- la XVII Legislatura ha visto un ricorso assai più contenuto (**35**; erano stati **82** nella XVI) a regolamenti di delegificazione.

² Si è trattato dei DL n. 126/2013 (*Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio*) e n. 151/2013 (*Funzionalità di enti locali, realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali*)

Atti normativi



4. LE LEGGI

4.1. Le Leggi approvate

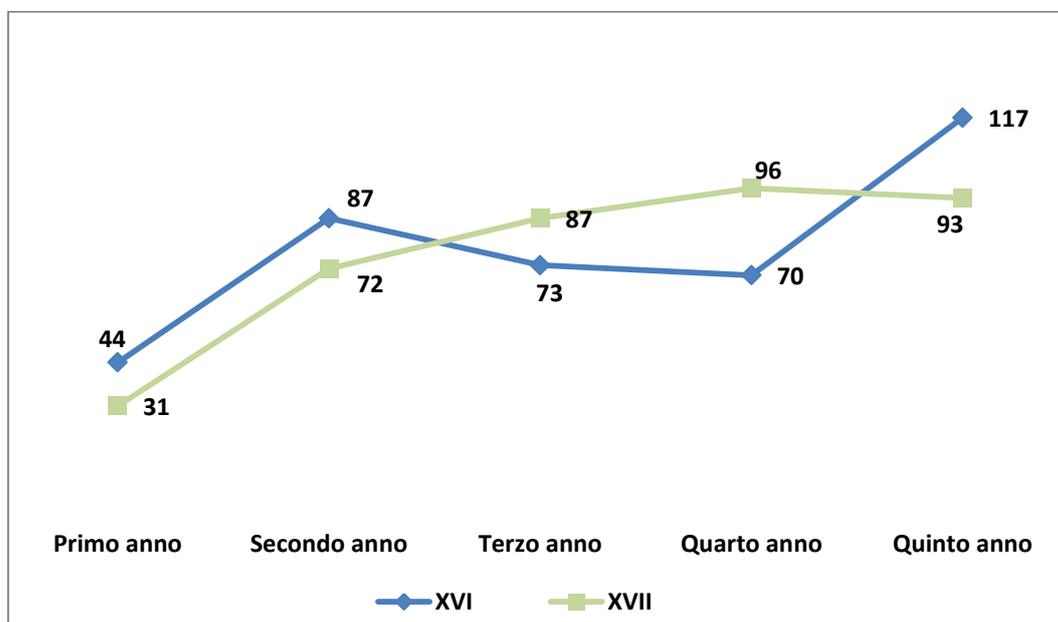
I tre grafici sottostanti mettono a confronto, per ciascun anno di Legislatura, le leggi approvate nella XVII e nella XVI Legislatura.

Emerge un andamento difforme, legato alle differenti situazioni politiche: mentre nella XVI Legislatura l'approvazione di leggi ha subito un rallentamento, negli anni 2010 e 2011, da attribuirsi alle tensioni interne alla maggioranza dell'epoca, nella XVII Legislatura la tendenza è stata quella verso un costante incremento delle leggi approvate, con una relativa diminuzione (**93** leggi approvate rispetto alle **96** del 2016) nel solo 2017, anche questa attribuibile alla situazione di maggiore "fragilità" della maggioranza parlamentare (pure da considerare nel 2017 la dimensione considerevole assunta dalla legge di bilancio, legge n. 208 del 2017, che risulta composta da 19 articoli dei quali il primo ha 1.181 commi e che quindi sembra "compensare" la relativa diminuzione del numero di leggi).

Da rilevare anche il numero notevole di leggi approvato nel 2012, anno caratterizzato dalla necessità di affrontare la crisi economico-finanziaria.

In particolare, nel grafico sottostante, è quindi possibile confrontare l'andamento della produzione normativa lungo il corso della XVI e della XVII Legislatura.

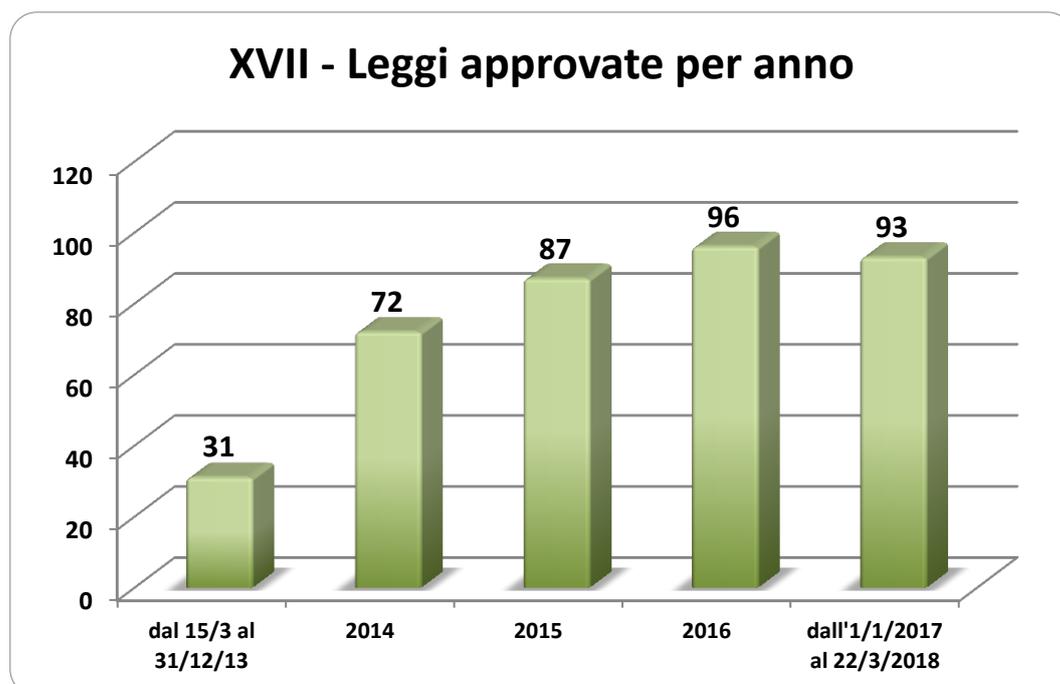
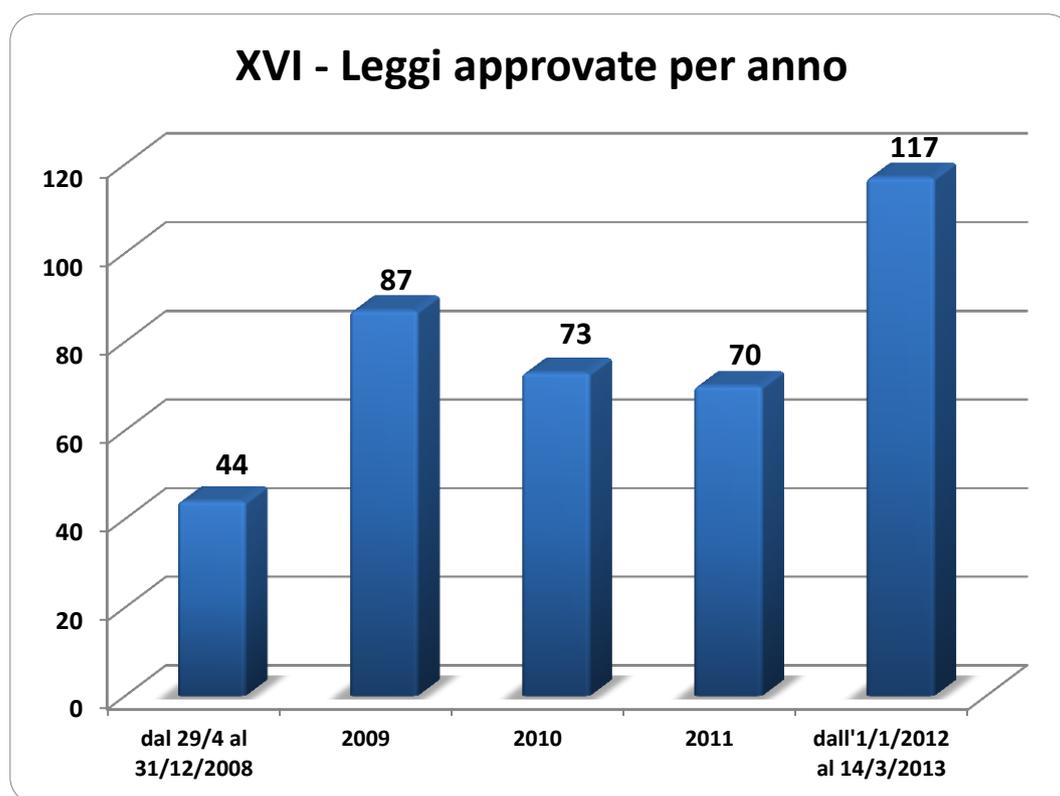
Leggi approvate per anno nella XVI e XVII Legislatura



N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

Nei due grafici seguenti, invece, sono confrontati il numero di leggi approvate in ciascun anno, rispettivamente della XVI e della XVII Legislatura.



La “dimensione” delle leggi (stimata attraverso il numero medio di commi per legge) aumenta nel tempo: la XVI Legislatura registra

in media **21,2 commi** per legge mentre nella XVII Legislatura questo valore arriva a **26,2**. Da segnalare il valore elevato (**37,9**) di commi medi per legge nel 2013, all'avvio della XVII Legislatura³.

Anno	Leggi approvate	Totale commi	Media commi per legge
2008 <i>(dal 29/4)</i>	44	381	8,7
2009	87	2.250	25,9
2010	73	1.811	24,8
2011	70	936	13,4
2012	110	2.748	25,0
2013 (al 14/03)	7	144	20,6
Totale	391	8.270	21,2

Anno	Leggi approvate	Totale commi	Media commi per legge
2013 <i>(dal 15/3)</i>	31	1.175	37,9
2014	72	1.655	23,0
2015	87	2.419	27,8
2016	96	2.563	26,7
2017	93	2.998	20,2
2018 (al 22/3)	0	-	-
Totale	379	10.810	26,2

³ Il numero medio dei commi per legge include i commi delle leggi di conversione ma non i commi dei testi coordinati dei decreti-legge.

Un confronto con le altre democrazie europee: le leggi approvate

Nella tabella sottostante è messo a confronto il numero di leggi approvate in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nel periodo corrispondente alla XVI e XVII Legislature italiane. È rimasto escluso, oltre al dato relativo al 2018 ancora incompleto, quello relativo al 2008 perché nel monitoraggio delle leggi italiane approvate nella XVI Legislatura anch'esso risulta incompleto, in quanto non considera le leggi approvate nel periodo precedente l'avvio della XVI Legislatura, e quindi non omogeneo con quello degli altri Stati.

Per il 2013, per le leggi italiane, si sono sommati i valori relativi alla XVI e XVII Legislatura.

Dal confronto emerge come il numero di leggi approvate in Italia e in Francia risulti sostanzialmente simile (anche se tendenzialmente è più alto in Francia); il numero di leggi approvate in Germania risulta invece in tutti gli anni considerati superiore a quello italiano (anche in modo significativo, nel 2013, ad esempio, che fu un anno "elettorale" sia in Italia sia in Germania, in Italia furono approvate 38 leggi a fronte delle 128 tedesche); il livello di produzione legislativa di Regno Unito e Spagna si colloca su livelli inferiori.

Leggi approvate 2009-2017					
	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna
2009	87	82	147	28	32
2010	73	114	89	46	53
2011	70	111	153	25	50
2012	110	82	128	25	25
2013	38	84	178	40	36
2014	72	91	90	32	44
2015	87	97	129	37	64
2016	96	103	136	27	2
2017	93	59	191	37	13

4.2. Le Leggi approvate per tipologia

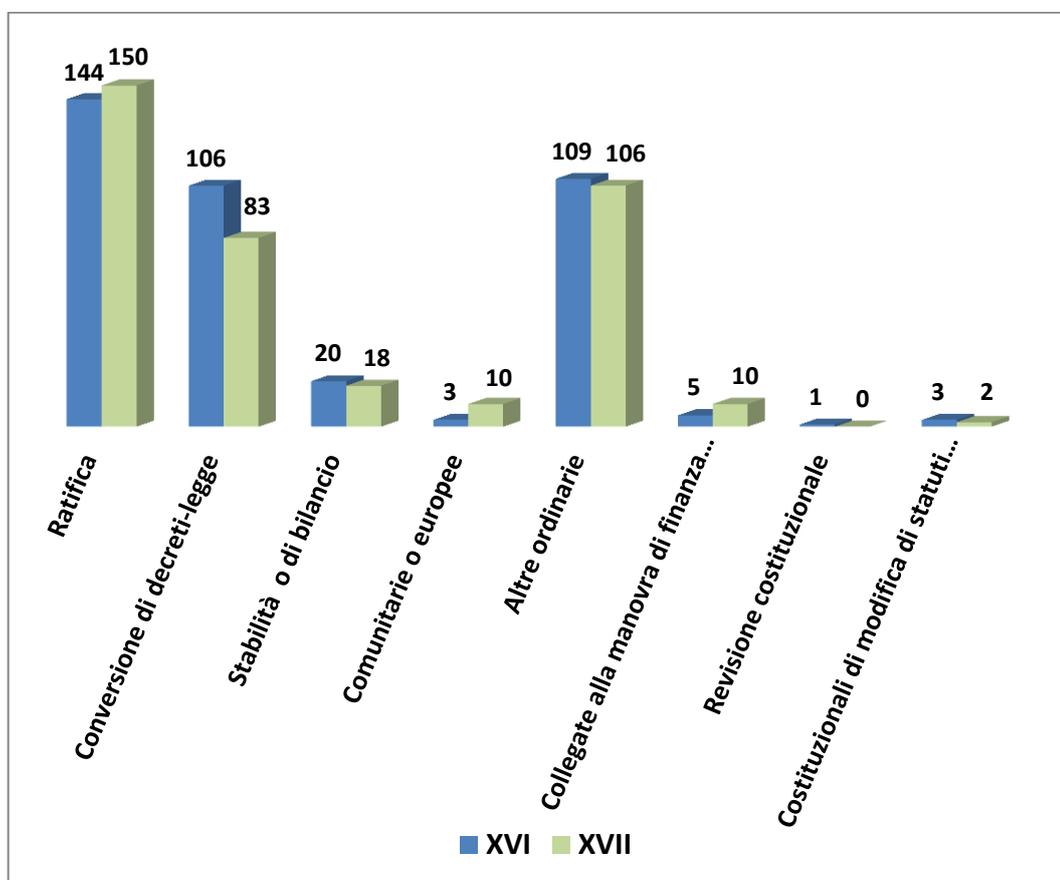
La tabella e i tre grafici sottostanti classificano le leggi approvate nella XVII e nella XVI Legislatura sulla base della loro tipologia.

Come si vede, la ripartizione tra le diverse tipologie appare analoga nelle due Legislature. Merita però segnalare la contrazione, cui già si è accennato sopra, delle leggi di conversione di decreti-legge (che passano dal 27,11% della XVI Legislatura al 21,90% della XVII) e l'aumento delle leggi di ratifica (dal 36,83% al 39,57%).

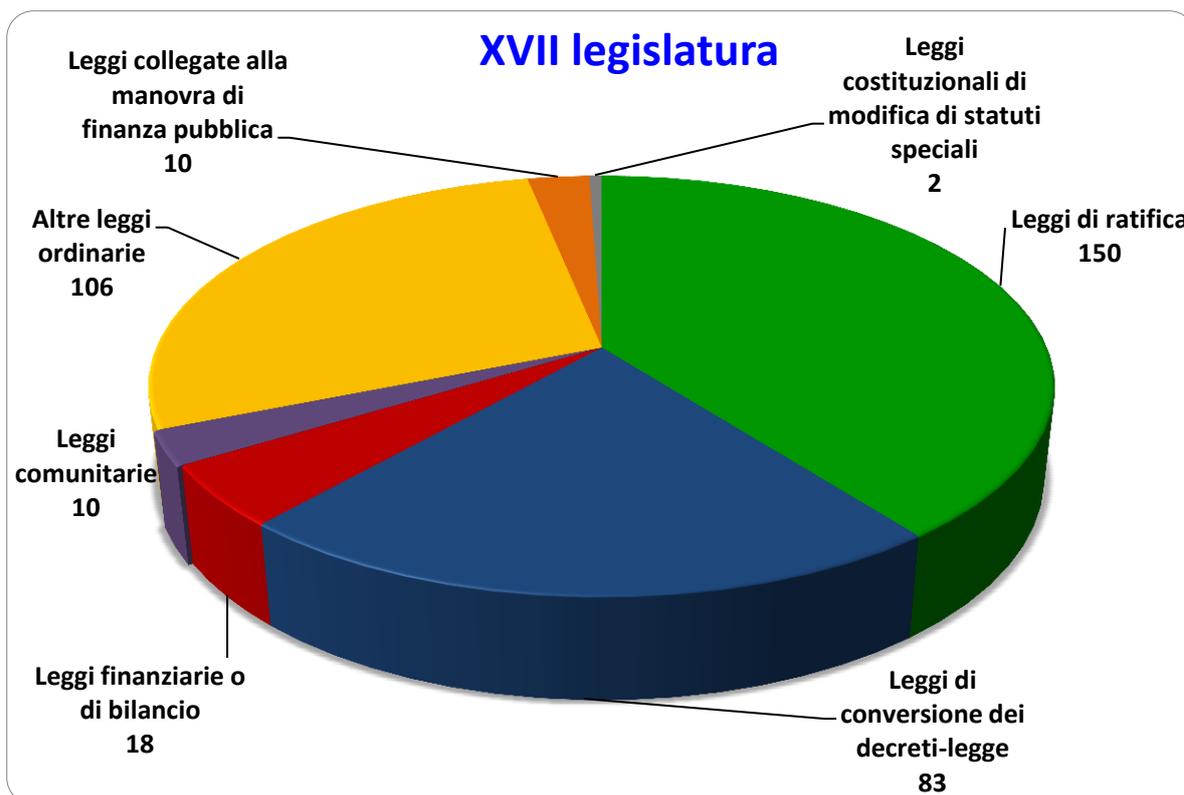
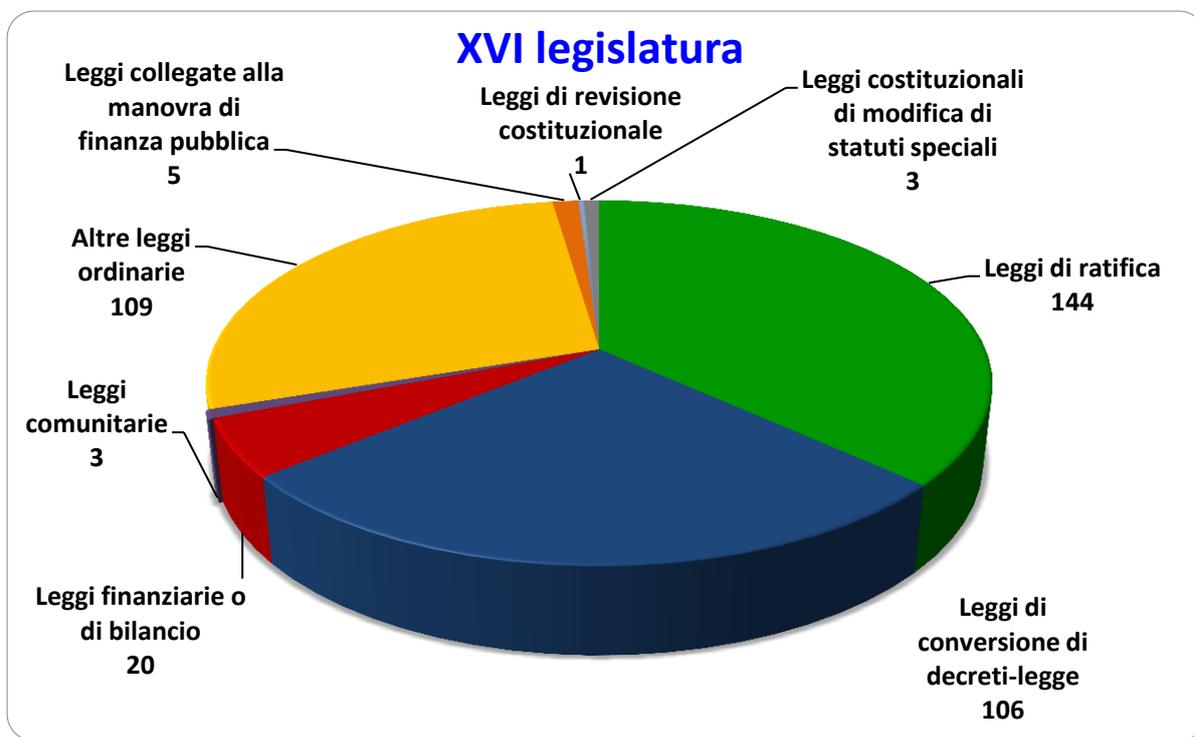
	XVI	Media mensile	XVII	Media mensile
Leggi costituzionali	4 (1,02%)	0,07	2 (0,53%)	0,03
Conversione di decreti-legge	106 (27,11%)	1,81	83 (21,90%)	1,37
Leggi di bilancio	20 (5,12%)	0,34	18 (4,75%)	0,30
Leggi collegate alla manovra di bilancio	5 (1,28%)	0,09	10 (2,64%)	0,17
Leggi di ratifica	144 (36,83%)	2,46	150 (39,57%)	2,49
Leggi europee	3 (0,77%)	0,05	10 (2,64%)	0,17
Altre leggi ordinarie	109 (27,88%)	1,86	106 (27,97%)	1,76
TOTALE LEGGI APPROVATE	391	6,68	379	6,29

Il grafico seguente mette a confronto, per ciascuna tipologia di legge, il dato della XVI e della XVII Legislatura.

Leggi approvate per tipologia nella XVI e XVII Legislatura



Nei due grafici seguenti, invece, è indicata la ripartizione per tipologia delle leggi approvate, rispettivamente, nella XVI e nella XVII Legislatura.



4.3. Leggi approvate per iniziativa

Per quel che concerne l'iniziativa, sia nella XVI sia nella XVII Legislatura nella produzione legislativa si registra una prevalenza dell'iniziativa governativa, che appare, però, significativamente condizionata dal forte peso, tra le leggi approvate, delle leggi di ratifica, sostanzialmente di esclusiva iniziativa governativa (nella XVI Legislatura il 35,04% delle leggi approvate sono leggi di ratifica; nella XVII il 38,52%).

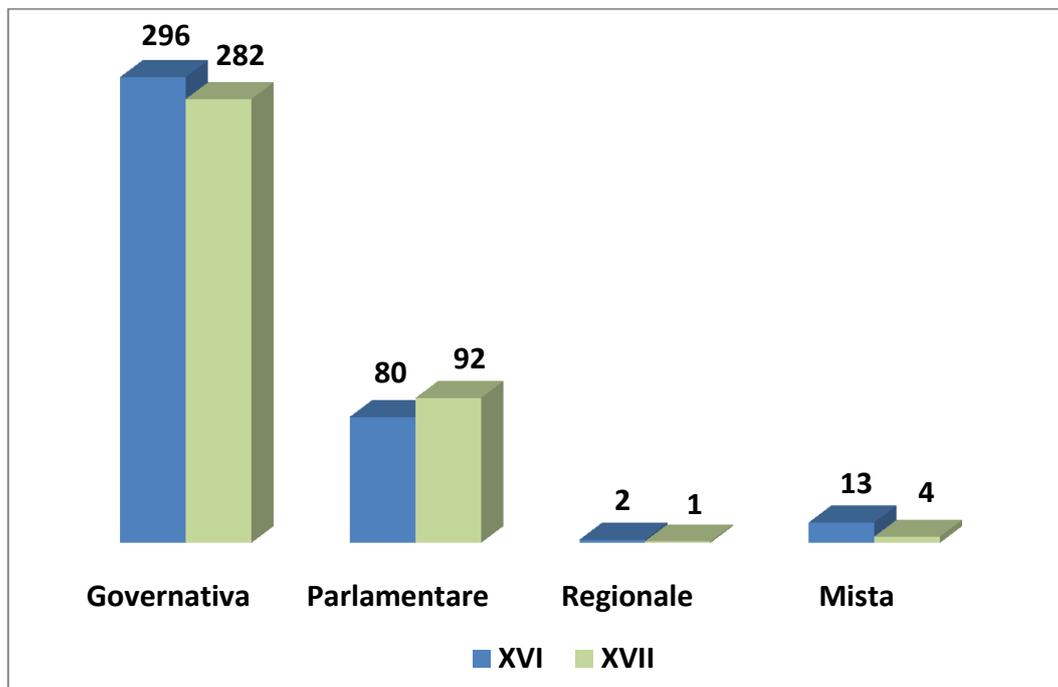
Così, se è vero che sia nella XVI sia nella XVII Legislatura circa tre quarti delle leggi risultano di iniziativa governativa, ricalcolando la percentuale al netto delle leggi di ratifica⁴, il dato scende al 64,4% nella XVI Legislatura e al 59,4% nella XVII.

Si ricorda che nella tabella sottostante e nei tre grafici seguenti per "iniziativa mista" si intendono le leggi derivanti dall'approvazione di testi unificati nei quali sono confluiti progetti di legge di iniziativa diversa. Nella maggior parte dei casi si tratta di disegni di legge di iniziativa governativa e di proposte di legge di iniziativa parlamentare. In un caso nella XVI Legislatura (legge n. 96 del 2012 in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici) e in un caso nella XVII Legislatura (legge n. 52 del 2015 in materia di riforma elettorale) tra i progetti di legge confluiti nel testo unificato poi approvato era presente anche una proposta di legge di iniziativa popolare.

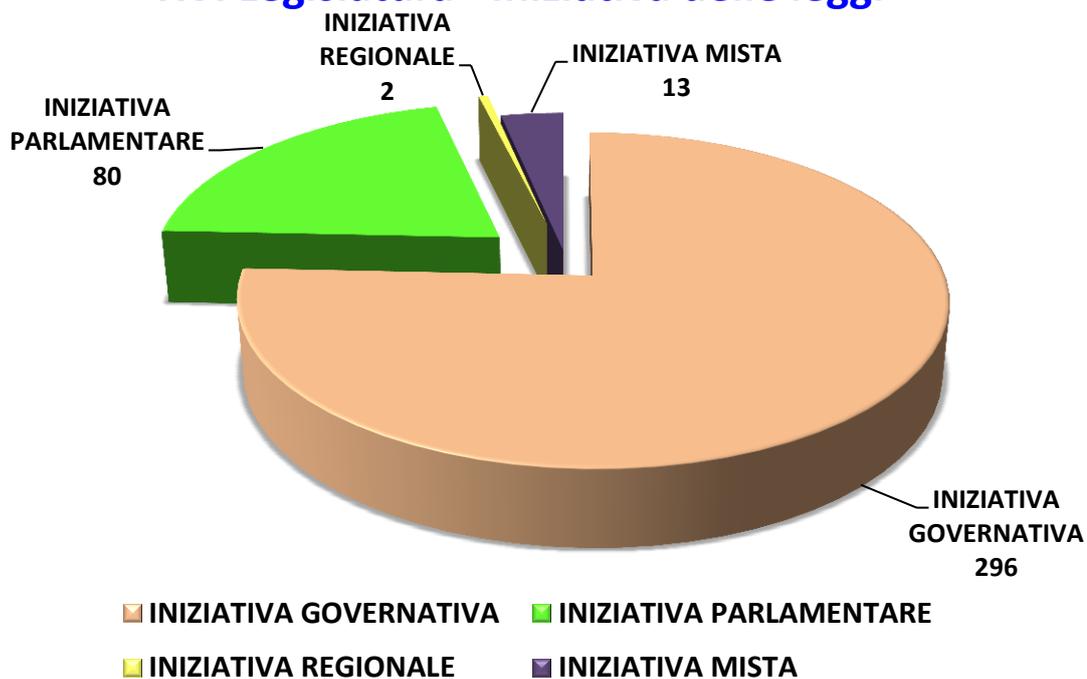
⁴ Si è tolto, cioè, il numero delle leggi di ratifica sia dal numero delle leggi complessivamente approvate sia dal numero delle leggi di iniziativa governativa.

Leggi suddivise per iniziativa e tipologia

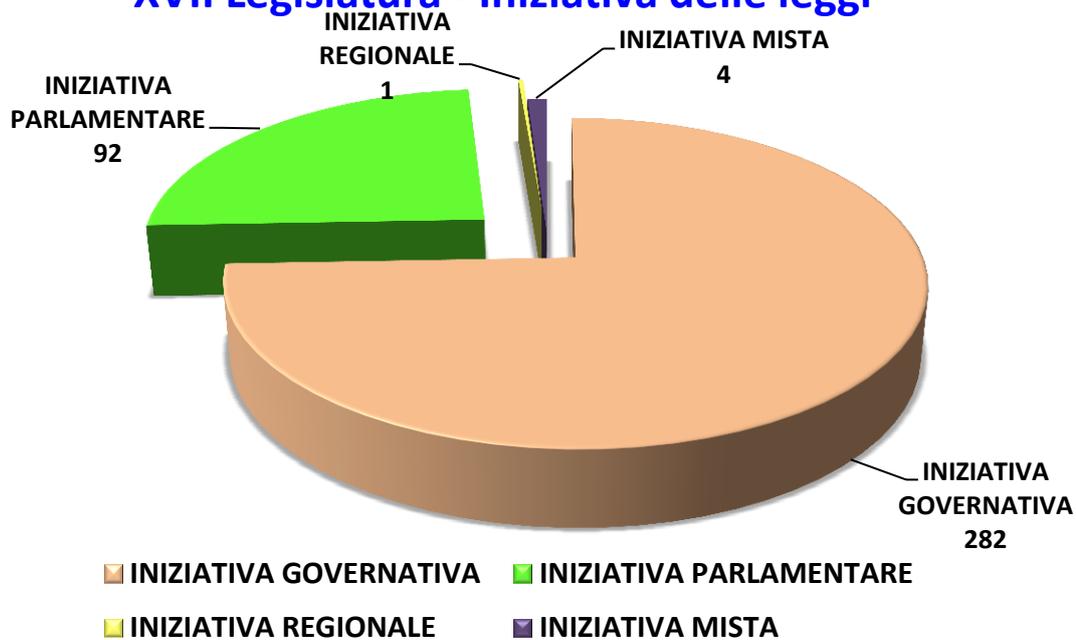
	XVI		XVII	
INIZIATIVA GOVERNATIVA	296	75,70%	282	74,41%
Conversione di decreti-legge	106	27,11%	83	21,90%
Leggi di bilancio	20	5,12%	18	4,75%
Leggi collegate alla manovra finanziaria	5	1,28%	10	2,64%
Leggi di ratifica	137	35,04%	146	38,52%
Leggi comunitarie	3	0,77%	10	2,64%
Altre leggi di iniziativa governativa	25	6,39%	15	3,96%
INIZIATIVA PARLAMENTARE	80	20,46%	92	24,27%
delle quali Leggi di ratifica	4	1,02%	3	0,79%
INIZIATIVA REGIONALE	2	0,51%	1	0,26%
INIZIATIVA MISTA	13	3,32%	4	1,06%
delle quali Leggi di ratifica	3	0,77%	1	0,26%
TOTALE	391		379	



XVI Legislatura - Iniziativa delle leggi



XVII Legislatura - Iniziativa delle leggi



Un confronto con le altre democrazie europee: L'iniziativa governativa

Nella tabella sottostante sono messi a confronto i dati relativi alle leggi di iniziativa governativa considerate nel loro complesso approvate in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Sono stati considerati, per l'Italia, il dato complessivo della XVI e della XVII Legislatura e, per ciascuno degli altri Stati, quello complessivo delle due legislature più vicine temporalmente a queste (per la Francia: 2007-2012 e 2012-2017; per la Germania: 2009-2013 e 2013-2017; per il Regno Unito 2010-2015 e 2015-2017; per la Spagna 2008-2011 e 2011-2015).

Come si vede, la percentuale di leggi di iniziativa governativa approvate in Italia risulta significativamente più bassa di quella delle altre democrazie europee considerate, con l'eccezione del Regno Unito, dove è leggermente più bassa di quella italiana (73,23%), dato forse da attribuirsi alla presenza più frequente rispetto al passato in quel Paese, proprio a partire dal 2010, di governi di coalizione (prima il governo Cameron 2010-2015 sostenuto da conservatori e liberaldemocratici, poi il governo May a partire dal giugno 2017 sostenuto dai conservatori e dal partito democratico unionista nordirlandese).

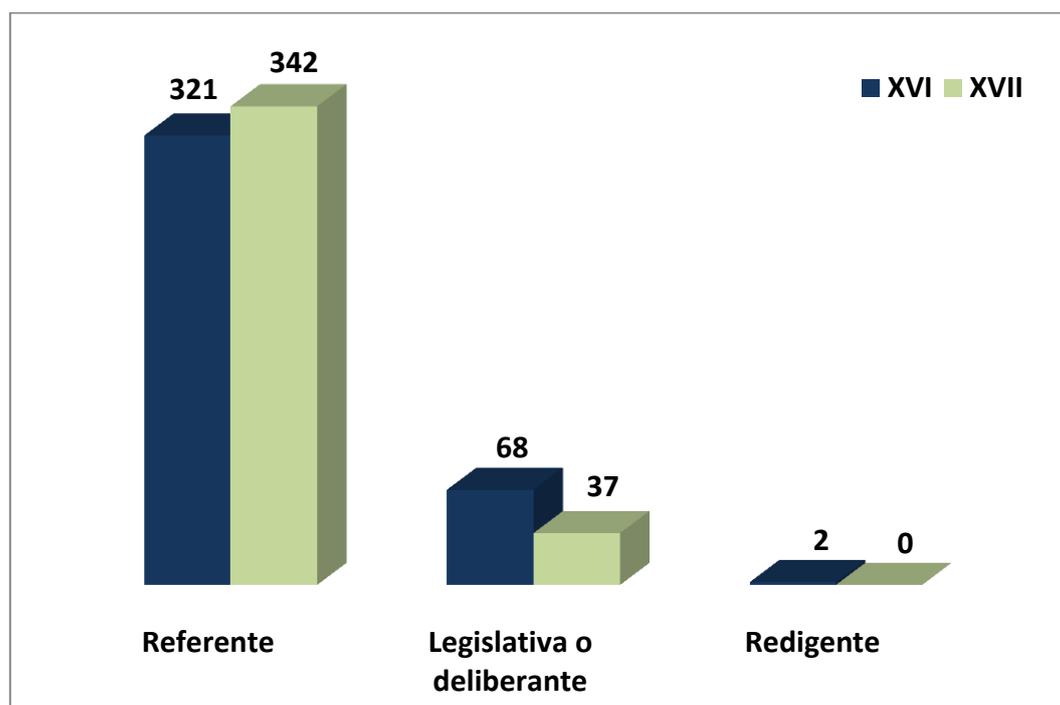
Leggi di iniziativa governativa approvate		
Italia periodo 2008-2018	578 (su 770 totali)	75,06%
Francia Periodo 2007-2017	821 (su 1025 totali)	80,09%
Germania Periodo 2009-2017	916 (su 1101 totali)	83,19%
Regno Unito Periodo 2010-2017	197 (su 269 totali)	73,23%
Spagna Periodo 2008-2015	280 (su 310 totali)	90,32%

4.4. Leggi approvate per sede di esame

Il confronto tra le diverse sedi di approvazione tra la XVI e la XVII Legislatura consente di evidenziare la significativa diminuzione, nella XVII Legislatura, del ricorso alla sede legislativa (9,8% dei casi rispetto al 17,39% della precedente Legislatura).

	XVI		XVII	
Referente	321	82,10%	342	90,20%
Legislativa o deliberante	68	17,39%	37	9,80%
Redigente	2	0,51%	0	0,00%
Totale	391		379	

N.B. 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.



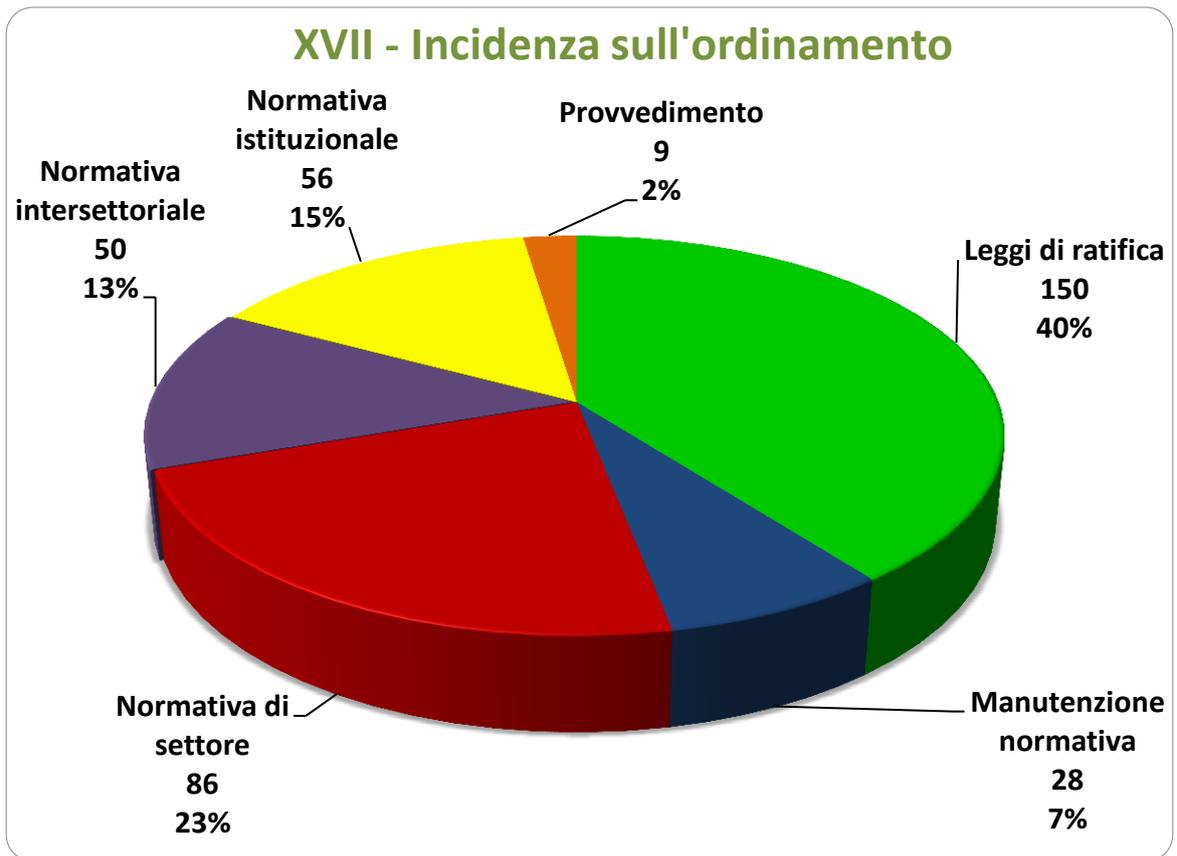
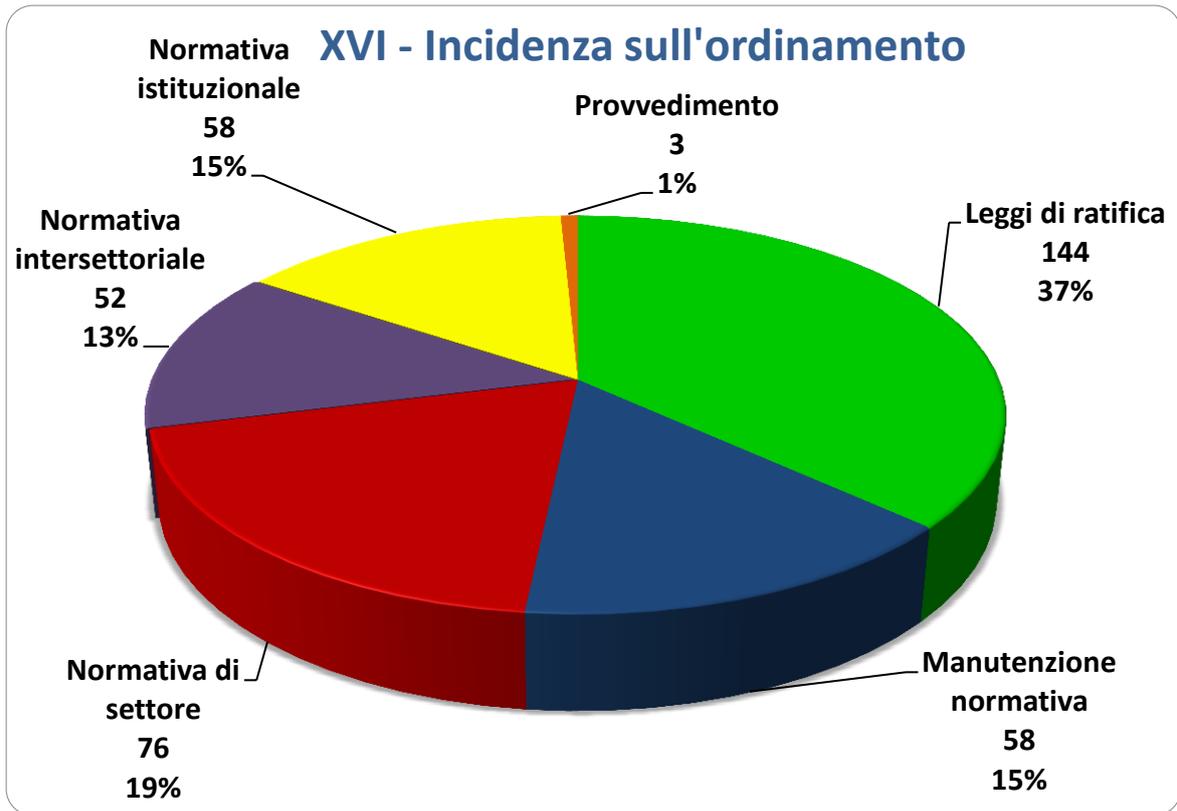
4.5. La classificazione delle leggi per incidenza sull'ordinamento

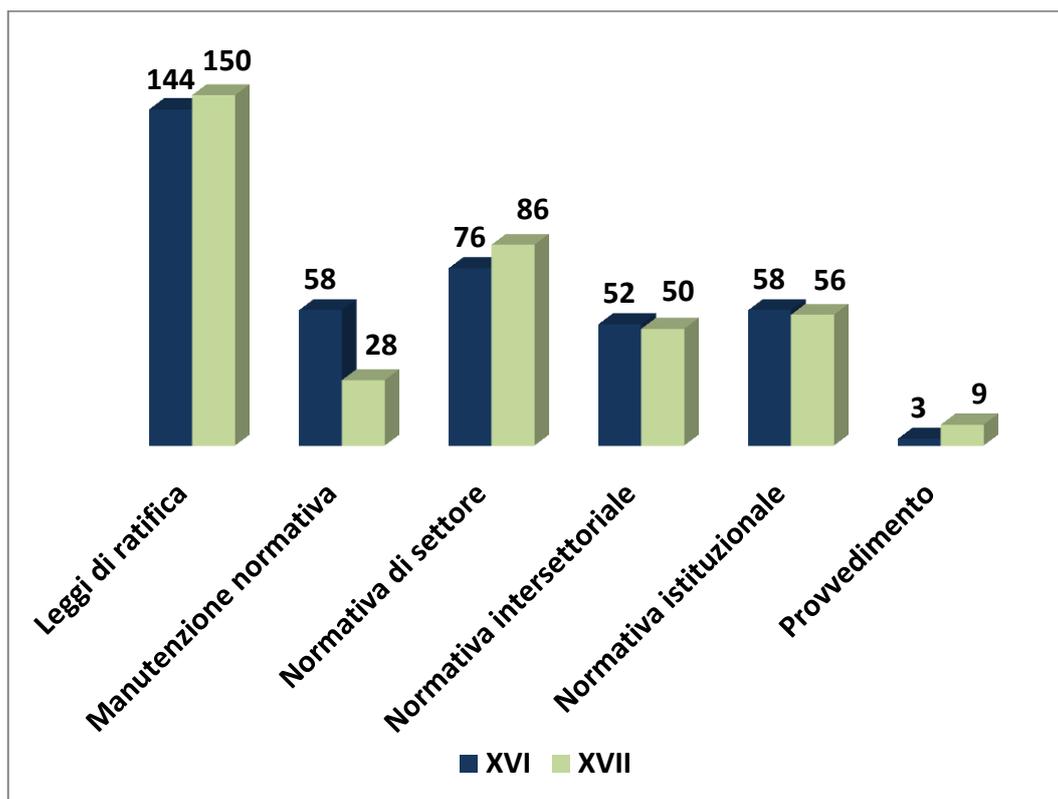
Tradizionalmente i rapporti sulla legislazione classificano le leggi in base, da un lato, alla loro incidenza sull'ordinamento e, dall'altro lato, agli ambiti di intervento.

Sotto il primo profilo la classificazione individua sette tipologie:

- a) leggi istituzionali: recano le discipline istituzionali a carattere generale;
- b) 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);
- c) leggi intersettoriali: incidono contestualmente su più settori;
- d) leggi provvedimento: recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata;
- e) leggi di manutenzione normativa: contengono limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente;
- f) 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;
- g) leggi di abrogazione generale: è una tipologia che ha fatto la sua comparsa a livello statale nella XVI legislatura.

I risultati sono esposti nei seguenti grafici:





Come si vede, la ripartizione appare nelle due legislature analoga. Da segnalare, con riferimento a quella che può essere definita la “microlegislazione”, un aumento nella XVII Legislatura delle “leggi provvedimento” che passano dall’1 al 2 per cento (si tratta comunque di valori assoluti bassi: **3** leggi nella XVI Legislatura e **9** leggi nella XVII Legislatura), cui si accompagna però una diminuzione, in termini assoluti ben più significativa, delle leggi di manutenzione normativa (**58** nella XVI Legislatura, pari al **15%** delle leggi; **28** nella XVII, pari al **7%**).

4.6. La classificazione delle leggi per ambito di intervento

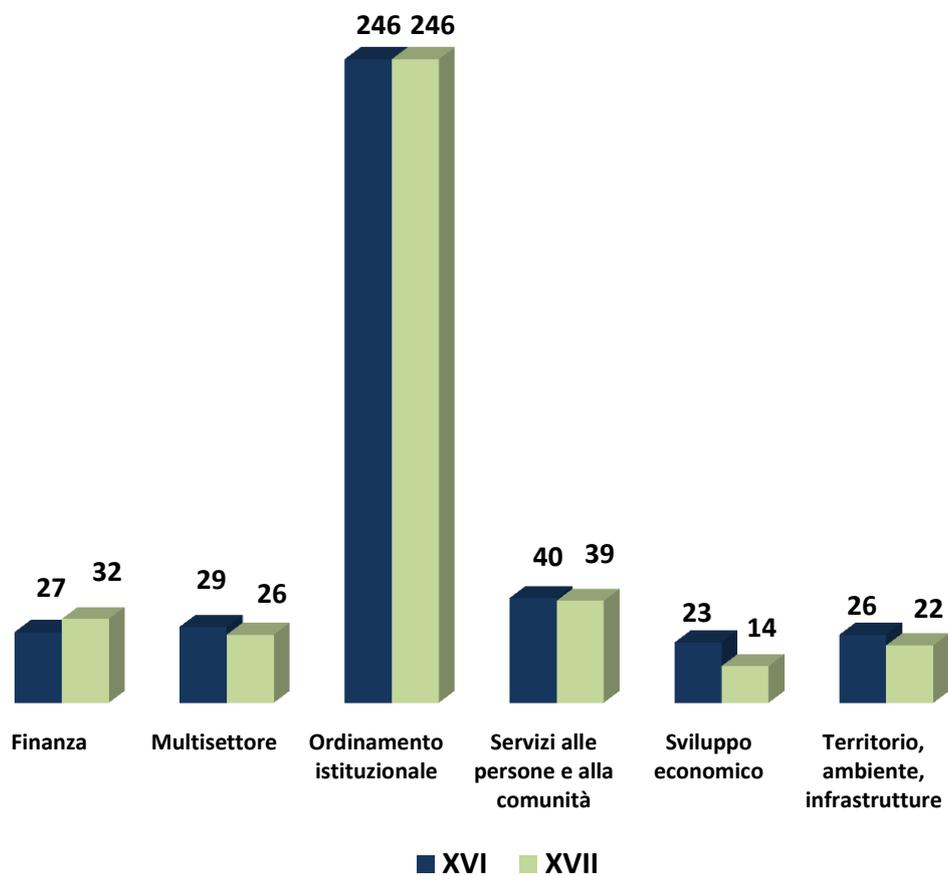
Sotto il profilo della classificazione per ambito di intervento, il rapporto individua i seguenti sei macrosettori:

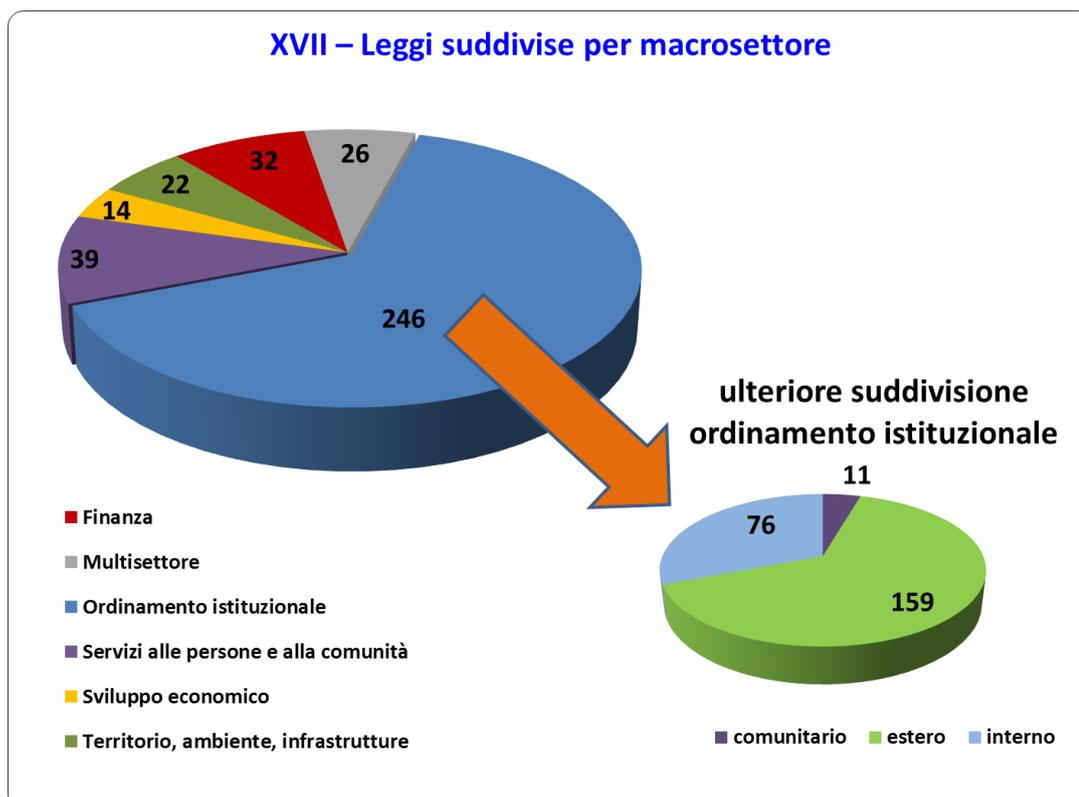
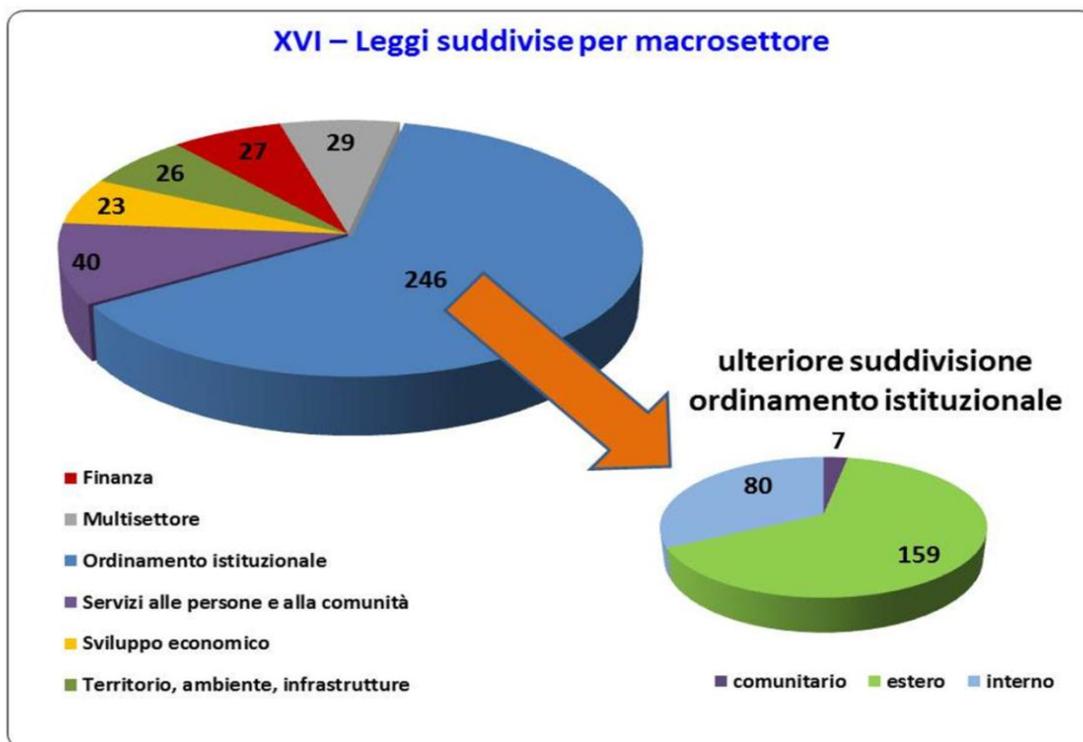
- ordinamento istituzionale (con una ripartizione nei sotto settori: comunitario, estero, interno);
- sviluppo economico e attività produttive;
- territorio, ambiente e infrastrutture;
- servizi alle persone e alla comunità (che include lavoro, previdenza, istruzione e sanità);
- finanza (che include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

Con riguardo ai macrosettori, i risultati sono esposti nella tabelle e nei grafici che seguono (si segnala che il sotto settore “estero” è per la maggior parte composto dalle leggi di ratifica; nel sotto settore sono poi presenti in modo minoritario – 22 leggi nella XVI Legislatura e 13 nella XVII - anche altre leggi, che pur non essendo leggi di ratifica, intervengono in questa materia).

Macrosettori	XVI	XVII
Finanza	27	32
Multisetttore	29	26
Ordinamento istituzionale	246	246
comunitario	7	11
estero	159	159
interno	80	76
Servizi alle persone e alla comunità	40	39
Sviluppo economico	23	14
Territorio, ambiente, infrastrutture	26	22
Totale complessivo	391	379

Confronto leggi per macrosettore XVI e XVII Legislatura





Anche in questo caso la ripartizione nelle due Legislature appare analoga: da segnalare la preponderanza delle leggi in materia di ordinamento istituzionale (anche considerando le sole leggi del sottosettore “interno”). Merita però anche rilevare che – come dimostra la tabella sottostante – in termini di numero di commi⁵ le leggi del settore “finanza” appaiono di dimensioni ben maggiori:

Macrosettori	XVI	XVII
Finanza	2.148	3.048
Multisetore	6.289	7.001
Ordinamento istituzionale	4.119	4.887
comunitario	604	619
estero	1.615	1.465
interno	1.900	2.803
Servizi alle persone e alla comunità	1.520	1.549
Sviluppo economico	2.897	638
Territorio, ambiente, infrastrutture	802	1.624
Totale complessivo	17.775	18.747

Le tabelle sottostanti “incrociano” invece i dati relativi alla tipologia delle leggi con quelli concernenti la loro classificazione per incidenza sull’ordinamento e per ambito di intervento.

In questo quadro, risulta in particolare utile confrontare i dati relativi alle “altre leggi ordinarie” (che, per loro natura appaiono come le leggi maggiormente “costruite” in Parlamento e risultano

⁵ In questo caso nel numero dei commi sono compresi anche i commi dei testi coordinati dei decreti-legge.

prevalentemente di iniziativa parlamentare⁶) con quello delle leggi di conversione dei decreti-legge (che appaiono invece come le leggi più “governative”).

Sia nella XVI sia nella XVII Legislatura è l’ordinamento istituzionale l’ambito privilegiato di intervento per le “altre leggi ordinarie” come per le leggi di conversione. Tuttavia le “altre leggi ordinarie” in materia istituzionale (**53** nella XVI e **60** nella XVII) appaiono prevalenti sulle leggi di conversione nella medesima materia (**42** nella XVI e **23** nella XVII).

Altro ambito di intervento privilegiato delle “altre leggi ordinarie” è quello del welfare (servizi alle persone e alle comunità; **30** leggi nella XVI e **20** leggi nella XVII).

Infine nessuna delle “altre leggi ordinarie” approvate nella XVI e nella XVII Legislatura risultano “multisetoriali”, caratteristica invece frequente delle leggi di conversione dei decreti-legge (**21** nella XVI Legislatura e **23** nella XVII Legislatura).

⁶ Nella XVI Legislatura le “altre leggi ordinarie” sono state in 76 casi di iniziativa parlamentare, in 25 casi di iniziativa governativa e in 8 casi di iniziativa “mista”; nella XVII Legislatura in 88 casi di iniziativa parlamentare, in 15 casi di iniziativa governativa e in 3 casi di iniziativa “mista”.

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

Natura, tipologia e macrosettori delle leggi	XVI						Totale complessivo
	Finanza	Multisetore	Ordinamento istituzionale	Macrosettori Servizi alle persone e alla comunità	Sviluppo economico	Territorio, ambiente, infrastrutture	
Altra legge ordinaria	6		53	30	11	9	109
Manutenzione normativa	2		16	14	2	7	41
Normativa di settore	1		4	14	9	2	30
Normativa istituzionale	3		33	1			37
Provvedimento				1			1
L. collegata alla manovra di finanza pubblica	1	1	1	1	1		5
Normativa di settore				1			1
Normativa intersettoriale		1	1		1		3
Normativa istituzionale	1						1
Legge comunitaria		1	2				3
Normativa intersettoriale		1	2				3
L. costituzionale di modifica di statuti speciali			3				3
Normativa istituzionale			3				3
Legge di conversione	6	21	42	9	11	17	106
Manutenzione normativa	1	6	4	2	1	3	17
Normativa di settore	2		19	7	5	12	45
Normativa intersettoriale	3	15	3		5		26
Normativa istituzionale			16				16
Provvedimento						2	2
Legge di ratifica			144				144
			144				144
Legge di revisione costituzionale			1				1
Normativa istituzionale			1				1
Legge finanziaria o di bilancio	14	6					20
Normativa intersettoriale	14	6					20
Totale complessivo	27	29	246	40	23	26	391

DATI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE STATALE

XVII Natura, tipologia e classificazione delle leggi	Macrosettori						
	Finanza	Multisetore	Ordinamento istituzionale	Servizi alle persone e alla comunità	Sviluppo economico	Territorio, ambiente, infrastrutture	Totale complessivo
Altra legge ordinaria	7		60	20	7	12	106
Manutenzione normativa	2		9	5	1	1	18
Normativa di settore	4		5	13	5	10	37
Normativa intersettoriale					1		1
Normativa istituzionale	1		44				45
Provvedimento			2	2		1	5
Legge collegata alla manovra di finanza pubblica			1	6	1	2	10
Normativa di settore				6		2	8
Normativa intersettoriale					1		1
Normativa istituzionale			1				1
Legge comunitaria			10				10
Normativa intersettoriale			10				10
Legge costituzionale di modifica di statuti speciali			2				2
Normativa istituzionale			2				2
Legge di conversione	13	20	23	13	6	8	83
Manutenzione normativa	1	4	2	2		1	10
Normativa di settore	10		12	10	4	5	41
Normativa intersettoriale	2	16	1		1		20
Normativa istituzionale			8				8
Provvedimento				1	1	2	4
Legge di ratifica			150				150
			150				150
Legge finanziaria o di bilancio	12	6					18
Normativa intersettoriale	12	6					18
Totale complessivo	32	26	246	39	14	22	379

4.7. I progetti di legge di iniziativa governativa

Nella XVI Legislatura è stato avviato l'esame di **296** disegni di legge di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione), di questi **190** (64,2%) sono stati definitivamente approvati. Di questi **5** (2,6%) sono stati approvati dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia⁷.

Nella XVII Legislatura il tasso di approvazione risulta più alto: su **269** disegni di legge di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione) dei quali è stato avviato l'esame, **199** (74%) sono stati definitivamente approvati. Di questi **10** (5%) sono stati approvati dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia⁸.

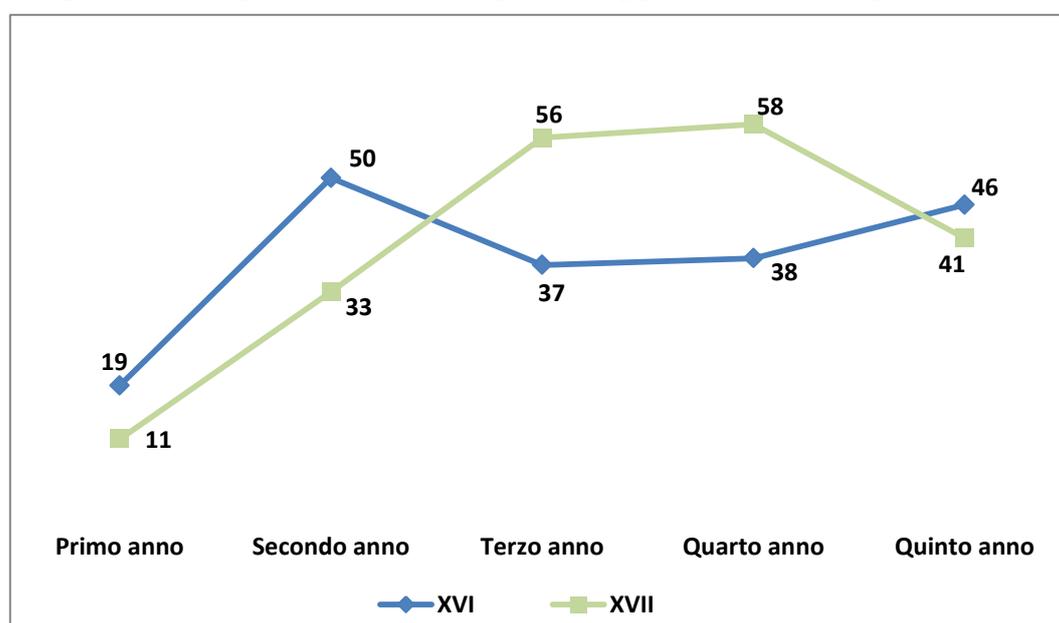
⁷ Si tratta della legge n. 94 del 2009 (disposizioni in materia di sicurezza pubblica), della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), della legge n. 92 del 2012 (riforma del mercato del lavoro), della legge n. 190 del 2012 (prevenzione e repressione della corruzione; cd. "legge Severino") e della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

⁸ Si tratta di cinque leggi di stabilità e di bilancio (legge di stabilità 2014, l. n. 147 del 2013; legge di stabilità 2015, l. n. 190 del 2014; legge di stabilità 2016, l. n. 208 del 2015; legge di bilancio 2017, l. n. 232 del 2016 e legge di bilancio 2018, l. n. 205 del 2017), della legge n. 56 del 2014 (riforma delle città metropolitane e delle province cd. "legge Del Rio"), della legge n. 161 del 2014 (legge europea 2013-*bis*; nel corso dell'iter la questione di fiducia fu posta al Senato sulla reiezione di un emendamento); della legge n. 183 del 2014 (riforma del mercato del lavoro cd. "Jobs Act"), della legge n. 107 del 2015 (riforma del sistema dell'istruzione, cd. "buona scuola") e della legge n. 124 del 2017 (legge annuale per la concorrenza). Merita ricordare che è stata approvata con questione di fiducia anche la legge n. 103 del 2017 (riforma del sistema penale), non considerata formalmente nella statistica perché derivante dall'approvazione di un testo unificato di diversi progetti di legge dei quali uno di iniziativa governativa (la legge risulta quindi di iniziativa mista).

Posizione della questione di fiducia

	XVI	XVII
Numero leggi	5	10
di cui:		
in una sola lettura	1	5
in due letture	2	3
in tre letture	2	2
Totale letture con fiducia	11	17

Il grafico sottostante mette invece a confronto la “distribuzione” lungo le due legislature dei disegni di legge di iniziativa governativa:



N.B. Nel grafico con l’espressione “primo anno” si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l’espressione “quinto anno” si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

Le tabelle sottostanti indicano invece i tempi medi di esame per i disegni di legge, escludendo i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (per i quali si rinvia all'apposita tabella nel paragrafo 5). Le prime due tabelle includono nel calcolo i disegni di legge di ratifica; la terza e la quarta tabella invece escludono tali provvedimenti.

Come si vede, al netto dei disegni di legge di ratifica, la XVII Legislatura vede un tempo medio di esame (**232,5 giorni** dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva) solo di poco più basso rispetto a quello della XVI Legislatura (**247,9**).

La situazione si ribalta se si considerano invece anche i disegni di legge di ratifica: con questi la durata media di esame nella XVII Legislatura (**286,3 giorni**) risulta ben più lunga di quella nella XVI Legislatura (**154,2**). Ciò è dovuto al fatto che nella XVII Legislatura il tempo medio di esame dei disegni di legge di ratifica (**305 giorni**) si è rivelato più che doppio di quello della XVI (**118**).

XVI Legislatura	Leggi di iniziativa governativa (escluse conversioni)	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2008 (dal 29/4)	19	57,2	35,4
2009	50	130,3	92,6
2010	37	158,3	123,7
2011	38	190,3	157,8
2012	44	328,0	293,0
2013 (fino al 14/3)	2	302,0	269,0
Totale e medie	190	188,0	154,2

XVII Legislatura	Leggi di iniziativa governativa (escluse conversioni)	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2013 (dal 14/3)	11	92,8	68,8
2014	33	231,9	203,9
2015	56	333,9	260,1
2016	58	380,6	307,8
2017	41	492,4	416,2
2018 (fino al 22/3)	0	-	-
Totale e medie	199	349,9	286,3

XVI Legislatura	Leggi di iniziativa governativa (escluse conversioni e ratifiche)	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2008 (dal 29/4)	5	76,0	59,6
2009	14	186,4	152,1
2010	10	233,3	209,8
2011	10	249,2	222,9
2012	14	490,1	456,0
2013 (fino al 14/3)	0		
Totale e medie	53	276,9	247,9

XVII Legislatura	Leggi di iniziativa governativa (escluse conversioni e ratifiche)	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2013 (dal 14/3)	6	82,3	59,3
2014	10	179,1	162,1
2015	12	252,4	210,6
2016	13	284,8	254,3
2017	12	397,9	375,9
2018 (fino al 22/3)	0	-	-
Totale e medie	53	260,2	232,5

Durante la XVI legislatura, in **158** (83,2%) delle **190** leggi di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione e comprese le leggi di ratifica) 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 **25** casi è stata necessaria, a seguito di modifiche, un'ulteriore lettura da parte della Camera che

ha esaminato per prima il progetto di legge; per **5** leggi si è avuta una doppia lettura da parte di ciascun ramo del parlamento. Le seguenti tabelle evidenziano analiticamente la sequenza dei passaggi della navette.

85	Camera	Senato
73	Senato	Camera

10	Camera	Senato	Camera
15	Senato	Camera	Senato

3	Camera	Senato	Camera	Senato
2	Senato	Camera	Senato	Camera

Nei restanti **2** casi la *navette* ha compreso più di due letture per ciascun ramo del Parlamento⁹.

Nella XVII legislatura, in **174** (l'87,4%) delle **199** leggi di iniziativa governativa (escluse le leggi di conversione) 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 **24** casi è stata necessaria, a seguito di modifiche, un'ulteriore lettura da parte della Camera che ha esaminato per prima il progetto di legge; per **una** legge si è avuta una doppia lettura da parte di ciascun

⁹ In particolare la legge n. 183/2010 recante "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro" (collegato alla manovra di finanza pubblica) è stata approvata definitivamente dopo essere stata rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica. Complessivamente la legge ha avuto 7 letture: 4 fino alla prima approvazione definitiva e 3 nel secondo esame.

ramo del Parlamento. Le seguenti tabelle evidenziano analiticamente la sequenza dei passaggi della navette.

77	Camera	Senato
97	Senato	Camera

11	Camera	Senato	Camera
13	Senato	Camera	Senato

1	Camera	Senato	Camera	Senato
---	--------	--------	--------	--------

Al netto dei disegni di legge di ratifica il quadro, come si ricava dalle due tabelle sotto, appare diverso; in particolare risulta percentualmente più basso (56,6% nella XVI e 58,5% nella XVII) il numero dei casi in cui è stata sufficiente una sola lettura. Da segnalare che si tratta di un valore più basso di quello registrato per i progetti di legge di iniziativa parlamentare (XVI: 70%; XVII: 63%; cfr. *infra* paragrafo 4.8).

XVI Legislatura

15	Camera	Senato
15	Senato	Camera

7	Camera	Senato	Camera
11	Senato	Camera	Senato

3	Camera	Senato	Camera	Senato
1	Senato	Camera	Senato	Camera

In **un** caso la *navette* ha compreso più di due letture per ciascun ramo del Parlamento.

XVII Legislatura

12	Camera	Senato
19	Senato	Camera

8	Camera	Senato	Camera
13	Senato	Camera	Senato

1	Camera	Senato	Camera	Senato
---	--------	--------	--------	--------

4.8. I progetti di legge di iniziativa parlamentare

Nella XVI Legislatura è stato avviato l'esame di **2.232** progetti di legge di iniziativa parlamentare, di questi solo **80** (il **3,6%**) sono stati definitivamente approvati. Di questi **1** (**1,1%**) è stato approvato dopo la posizione, in un ramo del Parlamento della questione di fiducia¹⁰.

Nella XVII Legislatura il dato è analogo: **1.943** progetti di legge di iniziativa parlamentare per i quali è stato avviato l'esame; **92** (il **4,7%**) definitivamente approvati. Di questi **3** (**3,8%**) sono stati approvati dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia¹¹.

Posizione della questione di fiducia

	XVI	XVII
Numero leggi	1	3
di cui:		
in una sola lettura	1	0
in due letture	0	3
Totale letture con fiducia	1	6

Da segnalare la differenza assai significativa con la percentuale di approvazione definitiva dei disegni di legge governativi per i quali

¹⁰ Si tratta della legge n. 51 del 2010 (disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza).

¹¹ Si tratta della legge n. 41 del 2016 (introduzione del reato di omicidio stradale), della legge n. 76 del 2016 (unioni civili) e della legge n. 165 del 2017 (riforma elettorale). Merita ricordare che è stata approvata con questione di fiducia anche la legge n. 152 del 2015 (riforma elettorale) non considerata però nella statistica perché derivante dall'approvazione di un testo unificato di diversi progetti di legge dei quali uno di iniziativa popolare (la legge risulta quindi derivante da un'iniziativa mista).

sia stato avviato l'esame (64,2% nella XVI Legislatura; 74% nella XVII Legislatura).

Le tabelle sottostanti indicano invece i tempi medi di esame per i progetti di legge di iniziativa parlamentare.

Nella XVII Legislatura il tempo medio di esame aumenta significativamente: **595** giorni (dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva) rispetto ai **438,3** della XVI Legislatura.

Anche in questo caso merita rilevare che si tratta di un valore assai superiore a quello dei tempi di esame dei disegni di legge governativi¹² (**438,3** giorni a fronte di **247,9** nella XVI Legislatura e **595** giorni a fronte di **232,5** nella XVII Legislatura)

XVI Legislatura	Leggi di iniziativa parlamentare	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2008 (dal 29/4)	1	92,0	56,0
2009	16	272,8	184,8
2010	16	508,7	286,3
2011	18	721,3	482,3
2012	29	795,8	648,0
2013 (fino al 14/3)	0	-	-
Totale e medie	80	608,2	438,3

¹² Viene richiamato il dato al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica.

XVII Legislatura	Leggi di iniziativa parlamentare	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2013 (dal 14/3)	3	164,3	103,3
2014	12	329,6	276,3
2015	15	644,5	559,7
2016	24	846,8	629,9
2017	38	1089,6	726,3
2018 (fino al 22/3)	0	-	-
Totale e medie	92	824,4	595,0

Durante la XVI legislatura, in **56** delle **80** leggi di iniziativa parlamentare (il 70%) 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 **23** casi è stata necessaria, a seguito di modifiche, un'ulteriore lettura da parte della Camera che ha esaminato per primo il progetto di legge; per **una** legge si è avuta una doppia lettura da parte di ciascun ramo del parlamento. Le seguenti tabelle evidenziano analiticamente la sequenza dei passaggi della *navette*.

43	Camera	Senato
13	Senato	Camera

10	Camera	Senato	Camera
13	Senato	Camera	Senato

1	Senato	Camera	Senato	Camera
---	--------	--------	--------	--------

Nella XVII legislatura, in **58** delle **92** leggi di iniziativa parlamentare (il *63%*) 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 **25** casi è stata necessaria, a seguito di modifiche, un'ulteriore lettura da parte della Camera che ha esaminato per primo il progetto di legge; per **7** leggi si è avuta una doppia lettura da parte di ciascun ramo del parlamento. Le seguenti tabelle evidenziano analiticamente la sequenza dei passaggi della *navette*.

36	Camera	Senato
22	Senato	Camera

19	Camera	Senato	Camera
6	Senato	Camera	Senato

4	Camera	Senato	Camera	Senato
3	Senato	Camera	Senato	Camera

Nei restanti **2** casi la *navette* ha compreso più di due letture per ciascun ramo del Parlamento¹³.

Da segnalare che la percentuale dei progetti di legge di origine parlamentare per i quali è stato sufficiente un solo passaggio alla Camera e al Senato (*70%* nella XVI Legislatura e *63%* nella XVII Legislatura, come si è appena detto) è significativamente più basso di quello registrato, al netto dei disegni di legge di ratifica, per i disegni di legge governativi (XVI: *56,6%*; XVII: *58,5%*; cfr. *supra* paragrafo 4.7).

¹³ In particolare si segnala la legge n. 41/2016 che ha introdotto il reato di omicidio stradale, la quale ha avuto 5 letture parlamentari (3 al Senato e 2 alla Camera).

Nella tabella sottostante le leggi ordinarie approvate nelle due Legislature di iniziativa parlamentare sono invece classificate in base al gruppo di appartenenza del proponente. In particolare viene indicato se il gruppo del deputato proponente apparteneva¹⁴, al momento dell'approvazione definitiva, alla maggioranza o all'opposizione ovvero se la legge è frutto dell'approvazione di un testo unificato in cui sono confluite proposte di legge di iniziativa sia di gruppi di maggioranza sia di gruppi di opposizione (chiaramente occorre tenere presente che il fatto che il testo unificato sia frutto della confluenza di proposte di legge provenienti da gruppi diversi non significa necessariamente condivisione di quel testo).

Come si vede, nella XVII Legislatura diminuisce (12,1% rispetto al 18,75% della XVI) il numero di progetti di legge di iniziativa di deputati appartenenti ai gruppi dell'opposizione divenuti legge, mentre aumenta, quasi in maniera corrispondente, il numero di leggi derivanti dall'approvazione di testi unificati in cui sono confluite proposte della maggioranza e proposte di deputati appartenenti ai gruppi dell'opposizione (il che, però, come già si è segnalato, non significa necessariamente che si tratti di un testo condiviso).

XVI Legislatura

Gruppo proponente	Numero	Percentuale
Maggioranza	44	55%
Opposizione	15	18,75%
Testo unificato di proposte della maggioranza e dell'opposizione	21	26,25%
	80	100%

¹⁴ Nei casi di proposta di legge sottoscritta da più parlamentari si è tenuto conto del gruppo di appartenenza del primo firmatario.

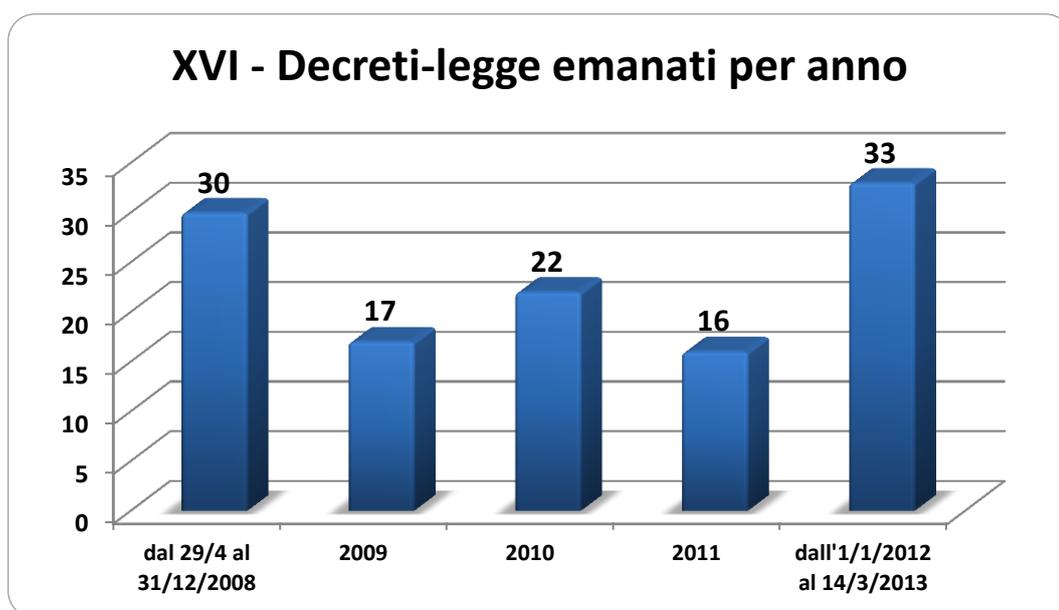
XVII Legislatura

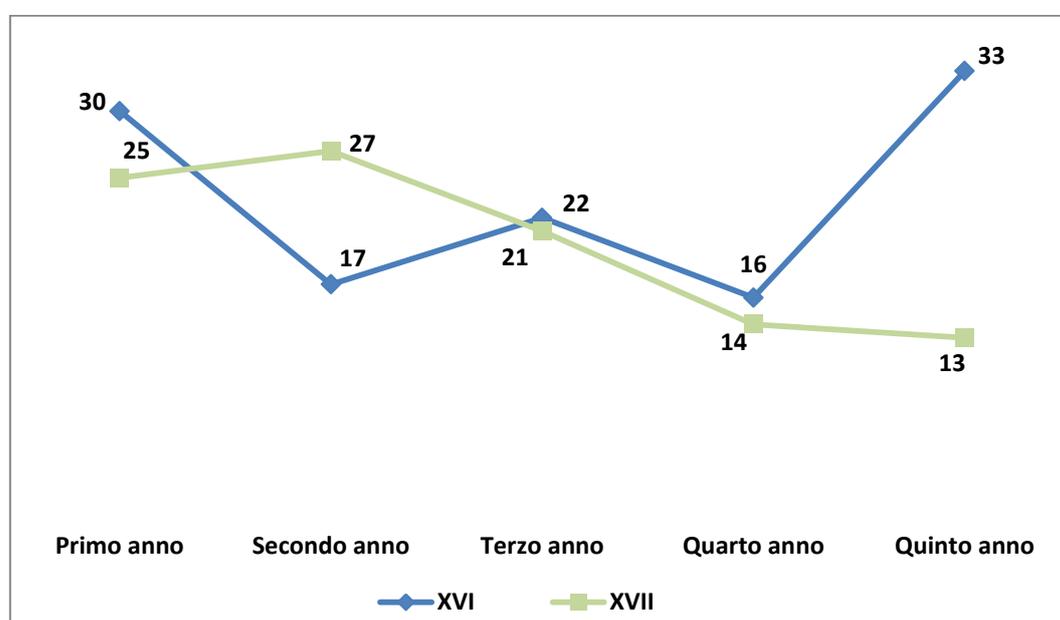
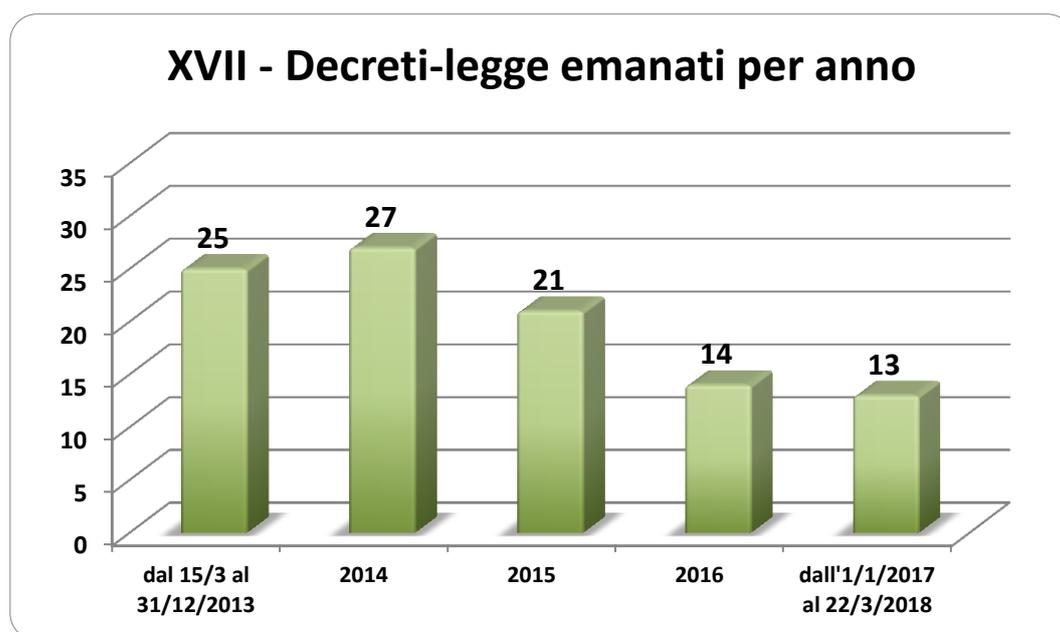
Gruppo proponente	Numero	Percentuale
Maggioranza	51	<i>56%</i>
Opposizione	11	<i>12,1%</i>
Testo unificato di proposte della maggioranza e dell'opposizione	29	<i>31,9%</i>
	91	100%

5 I DECRETI-LEGGE

Come si evince dai grafici sottostanti, la XVII Legislatura si caratterizza, a partire dal 2015, per l'emanazione di un minore numero di decreti-legge; ciò appare una conseguenza delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 della Corte costituzionale – che per la prima volta hanno censurato disposizioni inserite nei decreti-legge nell'*iter* di conversione perché eterogenee rispetto al contenuto originario - e delle prese di posizione dei Presidenti della Repubblica Napolitano (con la lettera ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 27 dicembre 2013) e Mattarella (nel messaggio di insediamento alle Camere del 3 febbraio 2015).

Da segnalare, per la XVI Legislatura, il numero rilevante di decreti emanato nel 2008 (in coincidenza con l'avvio dell'attività del Governo) e nel 2012 (in coincidenza con la crisi economico-finanziaria).





N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

Un confronto con le altre democrazie europee: i decreti-legge in Italia e in Spagna

Nella tabella sottostante è messo a confronto il numero di decreti-legge emanati nel periodo 2009-2017 in Italia e in Spagna (unico altro Stato tra le democrazie europee prese qui in considerazione a possedere questo strumento normativo).

Si ricorda che in base all'articolo 86 della Costituzione spagnola del 1978 in caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo può adottare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di decreti-legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I della Costituzione, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale generale. Il Congresso dei deputati non può modificare il testo dei decreti-legge ma solo, con voto espresso, convalidarli o rifiutarli entro trenta giorni dalla promulgazione. Nel medesimo termine i decreti possono essere anche trasformati in disegni di legge per essere successivamente esaminati con procedimento legislativo ordinario, fermo restando la loro vigenza nel testo originario per il periodo di tempo sopra indicato.

L'ordine di grandezza dei decreti-legge emanati in Italia si rivela, probabilmente per la diversa configurazione dello strumento nei due ordinamenti, decisamente superiore a quello spagnolo.

I decreti-legge in Italia e in Spagna		
	Italia	Spagna
2009	17	4
2010	22	3
2011	16	4
2012	32	10
2013	26	2
2014	27	3
2015	21	3
2016	14	0
2017	13	5

Nella XVI Legislatura **37** (34,9%) decreti-legge sono stati convertiti in legge dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Nella XVII Legislatura **44** (53,0%) decreti-legge sono stati convertiti in legge dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Come si vede, si tratta di valori significativamente più alti di quelli relativi alle percentuali di posizione della questione di fiducia per i progetti di legge di iniziativa governativa (XVI: 2,6%; XVII: 5%) e parlamentare (XVI: 1,1%; XVII: 3,8%; cfr. *supra* paragrafi 4.7 e 4.8).

Posizione della questione di fiducia

	XVI	XVII
Numero leggi	37	44
di cui:		
in una sola lettura	15	20
in due letture	18	21
in tre letture	4	3
Totale letture con fiducia	63	71

I tempi medi di esame delle leggi di conversione (vedi tabelle sotto) appaiono invece analoghi nelle due legislature:

XVI Legislatura	Leggi di conversione	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2008 (dal 29/4)	24	49,0	39,3
2009	18	48,3	40,4
2010	19	46,9	38,4
2011	14	41,6	35,1
2012	29	47,5	39,6
2013 (fino al 14/3)	2	16,5	9,5
Totale e medie	106	46,5	38,3

XVII Legislatura	Leggi di conversione	Dalla presentazione all'approvazione definitiva	Dall'inizio esame all'approvazione definitiva
2013 (dal 14/3)	16	53,6	42,9
2014	27	53,2	44,7
2015	15	48,4	38,0
2016	13	48,8	41,8
2017	12	47,1	38,4
2018 (fino al 22/3)	0	-	-
Totale e medie	83	50,8	41,8

Merita però segnalare che sia nella XVI sia nella XVII Legislatura l'esame dei decreti-legge, come si evince dalle sottostanti tabelle, si concentra nella Camera che inizia per prima l'esame:

Leggi di conversione: tempi di approvazione per lettura				
XVI				
Anno	N. Leggi di conversione	Media giorni prima lettura	Media giorni seconda lettura	Media giorni ulteriori letture*
2008 (dal 29/4)	24	22	12	3,7
2009	18	23	12	14,5
2010	19	24	11	5,2
2011	14	21	10	2
2012	29	24	12	2,7
2013 (fino al 14/3)	2	5	1	0
Totale	106	19,8	9,7	4,7

*N.B. 14 leggi di conversione hanno avuto sei letture: in tutti i casi le letture successive alla terza sono state pari ad un giorno.

Leggi di conversione: tempi di approvazione per lettura				
XVII				
Anno	N. Leggi di conversione	Media giorni prima lettura	Media giorni seconda lettura	Media giorni ulteriori letture
2013 (dal 15/3)	16	28	10	2
2014	27	32	9	5
2015	15	25	13	0
2016	13	28	10	0
2017	12	27	9	0
2018 (fino al 22/3)	0	-	-	-
Totale	83	28	10,2	1,4

Nella XVI legislatura, **83** (il 78,3%) delle **106** leggi di conversione sono state approvate attraverso una sola lettura in ciascuna delle due Camere: le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

46	Camera	Senato
37	Senato	Camera

Nei restanti **23** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

6	Camera	Senato	Camera
17	Senato	Camera	Senato

Durante la XVII legislatura, delle **83** leggi di conversione **73** sono state approvate attraverso una sola lettura in ciascuna delle due Camere (88%): le modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame, come risulta dalla seguente tabella, che indica i decreti-legge convertiti con una sola lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento.

42	Camera	Senato
31	Senato	Camera

Nei restanti **10** casi la *navette* ha compreso una doppia lettura in un ramo del Parlamento.

Nella tabella che segue, si dà conto di tali decreti-legge:

4	Camera	Senato	Camera
6	Senato	Camera	Senato

La tabella sottostante riporta invece l'incremento dei commi nel corso dell'*iter* di conversione da parte dei decreti-legge: a fronte della riduzione, nella XVII Legislatura, del numero di leggi di conversione dalle **106** della Legislatura precedente a **83** (cfr. *supra* paragrafo 3.2), l'incremento è più alto: **3.020 commi** nella XVII Legislatura e **2.862** nella XVI. Da segnalare però, nella XVII Legislatura, il dato più basso degli anni 2015 e 2016 (**403** e **465**), mentre il valore risulta più elevato nel 2017 (**882**), anno caratterizzato da un basso numero di decreti-legge dei quali due però di dimensioni particolarmente ampie¹⁵.

Per la XVI Legislatura merita invece rilevare il dato assolutamente anomalo del 2012, anno caratterizzato da provvedimenti d'urgenza di ampie dimensioni volti ad affrontare la crisi economico-finanziaria, quando si registrò un incremento in termini di commi dei decreti-legge pari a **1.036** (il valore più alto nei dieci anni esaminati)

XVI Legislatura	Leggi di conversione	Incremento commi da testo originario a testo coordinato
2008 (dal 29/4)	24	519
2009	18	650
2010	19	330
2011	14	324
2012	29	1.036
2013 (fino al 14/3)	2	3
Totale	106	2.862

¹⁵ Il riferimento è al decreto-legge n. 91 del 2017 in materia di crescita economica nel Mezzogiorno e al decreto-legge n. 148 del 2017 in materia finanziaria, collegato alla manovra di finanza pubblica.

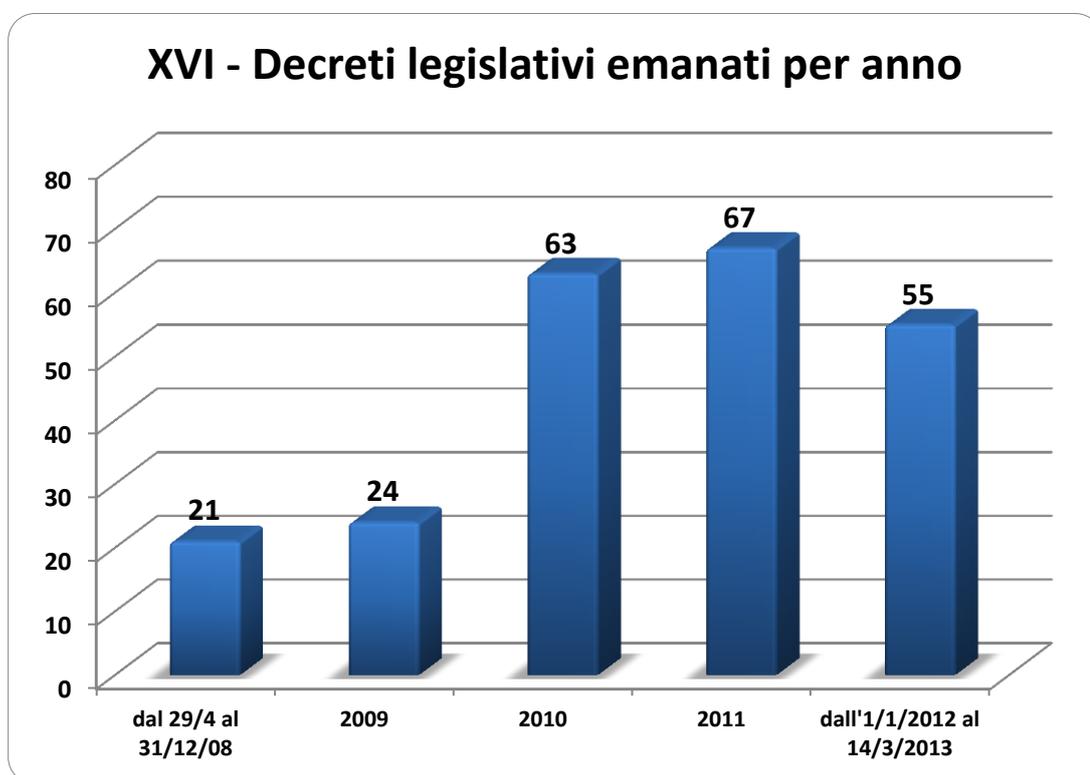
XVII Legislatura	Leggi di conversione	Incremento commi da testo originario a testo coordinato
2013 (dal 14/3)	16	556
2014	27	714
2015	15	403
2016	13	465
2017	12	882
2018 (fino al 22/3)	0	-
Totale	83	3.020

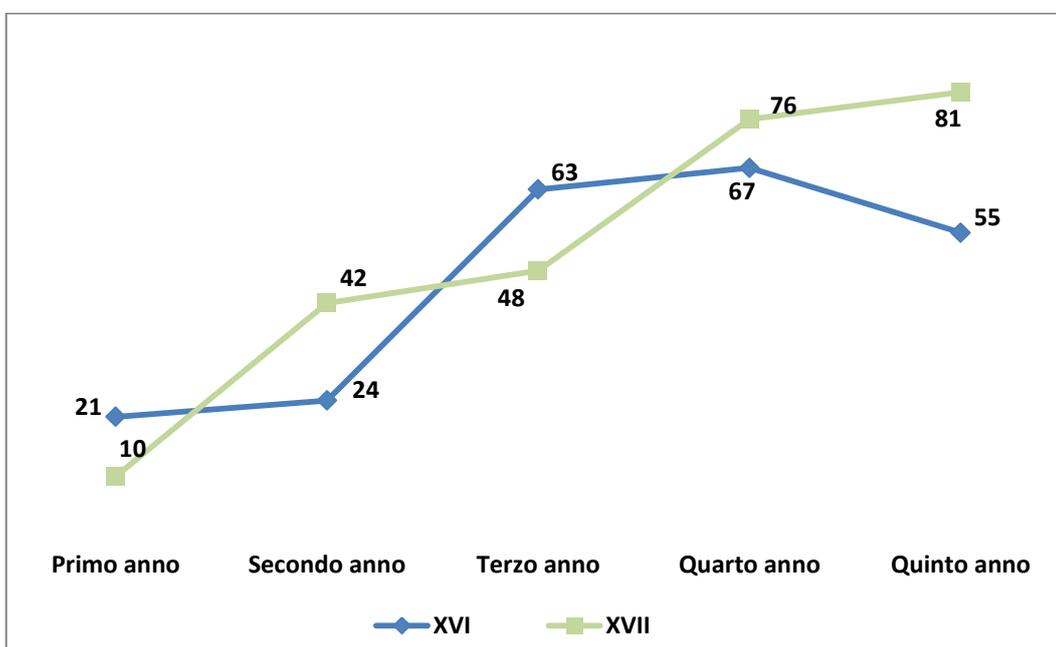
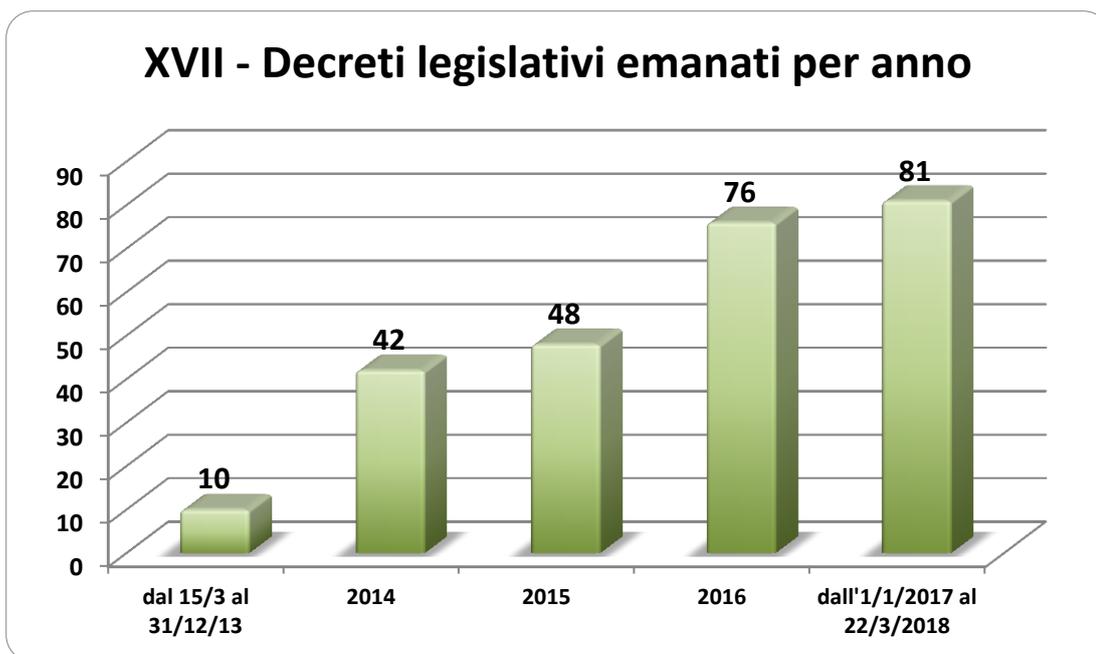
Da segnalare, poi, a conferma della tendenza alla “multisetorialità” di molti dei decreti-legge, la percentuale significativa – come si evince dalle sottostanti tabelle - di esame in sede referente da parte di Commissioni riunite (in media il 37,29% nella XVI Legislatura e il 39% nella XVII Legislatura). Merita rilevare che il valore percentuale più elevato (56,25%) si registra nel 2011, anno anch’esso caratterizzato dall’emanazione di decreti-legge particolarmente complessi volti ad affrontare la crisi economico-finanziaria.

XVI - Decreti-legge adottati e Commissioni riunite coinvolte in sede referente alla Camera				XVII - Decreti-legge adottati e Commissioni riunite coinvolte in sede referente alla Camera			
Anno	DL	Assegnati a Commissioni riunite	%	Anno	DL	Assegnati a Commissioni riunite	%
2008 (dal 29/04)	30	9	30,00%	2013 (dal 15/03)	25	11	44,00%
2009	17	6	35,29%	2014	27	10	37,04%
2010	22	8	36,36%	2015	21	8	38,10%
2011	16	9	56,25%	2016	14	6	42,86%
2012	32	12	37,50%	2017	13	4	30,77%
2013 (al 14/03)	1	0	0,00%	2018 (al 22/03)	0	0	0,00%
Totale	118	44	37,29%	Totale	100	39	39,00%

6 LE DELEGHE LEGISLATIVE

L’emanazione di decreti legislativi ha seguito, nelle due legislature prese in considerazione, un andamento analogo: i decreti legislativi si concentrano negli anni centrali della Legislatura (2010 e 2011 nella XVI, 2016 nella XVII), a seguito dell’approvazione, negli anni immediatamente precedenti di significative leggi di riforme (tra le quali merita ricordare la legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale nella XVI Legislatura e le leggi n. 183 del 2014 e n. 124 del 2015 di riforma, rispettivamente, del mercato del lavoro e della pubblica amministrazione nella XVII).





N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

Infatti, se si confrontano i dati relativi alle leggi delega approvate nelle due Legislature (vedi tabelle sottostanti), queste si confermano come strumento privilegiato per l'attuazione del programma dei diversi governi.

Nel corso della XVII Legislatura sono state approvate **36** leggi-delega¹⁶; di queste **9** danno attuazione al diritto europeo; in **12** leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale in quanto finalizzata o a dare attuazione a specifici aspetti ovvero al riordino normativo conseguente alle riforme introdotte con la legge; **15** leggi, invece, affidano ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento.

Nella XVI Legislatura si registra invece un egual numero di leggi delega di riforma di settori specifici dell'ordinamento e di leggi con deleghe "accessorie": delle **24** leggi delega approvate, **4** intervengono in materia di diritto europeo, in **10** leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale e in **10** leggi, invece, si affida ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento.

XVI - Leggi delega		
2008 (dal 29/4)	-	-
2009	9	<i>37,5%</i>
2010	4	<i>16,7%</i>
2011	4	<i>16,7%</i>
2012	7	<i>29,1%</i>
2013 (fino al 14/3)	0	-
Totale	24	<i>100,00%</i>

XVII - Leggi delega		
2013 (dal 15/3)	1	<i>2,8%</i>
2014	7	<i>19,4%</i>
2015	7	<i>19,4%</i>
2016	11	<i>30,6%</i>
2017	10	<i>27,8%</i>
2018 (fino al 22/3)	0	-
Totale	36	<i>100,00%</i>

¹⁶ Sia per la XVI sia per la XVII Legislatura non sono considerate le leggi che si limitano a prorogare termini di delega.

XVI - Leggi delega		
2009	Legge 4 marzo 2009, n. 15	Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti
	Legge 5 maggio 2009, n. 42	Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione
	Legge 18 giugno 2009, n. 69	Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile
	Legge 30 giugno 2009, n. 85	Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prum). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale
	Legge 7 luglio 2009, n. 88	Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008
	Legge 15 luglio 2009, n. 94	Disposizioni in materia di sicurezza pubblica
	Legge 23 luglio 2009, n. 99	Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia
	Legge 31 dicembre 2009, n. 196	Legge di contabilità e finanza pubblica
	Legge 23 dicembre 2009, n. 201	Adesione della Repubblica italiana al Protocollo di modifica della Convenzione del 1976 sulla limitazione della responsabilità in materia di crediti marittimi, adottato a Londra il 2 maggio 1996, nonché delega al Governo per la sua attuazione
2010	Legge 4 giugno 2010, n. 96	Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009
	Legge 13 agosto 2010, n. 136	Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia
	Legge 4 novembre 2010, n. 183	Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro

XVI - Leggi delega		
	Legge 30 dicembre 2010, n. 240	Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario
2011	Legge 7 aprile 2011, n. 39	Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri
	Legge 3 ottobre 2011, n. 174	Disposizioni per la codificazione in materia di pubblica amministrazione
	Legge 11 novembre 2011, n. 180	Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese
	Legge 15 dicembre 2011, n. 217	Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010
2012	Legge 28 giugno 2012, n. 92	Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita
	Legge 6 luglio 2012, n. 96	Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali
	Legge 6 novembre 2012, n. 190	Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
	Legge 10 dicembre 2012, n. 219	Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali
	Legge 24 dicembre 2012, n. 234	Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea
	Legge 31 dicembre 2012, n. 244	Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia
	Legge 31 dicembre 2012, n. 247	Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense

XVII - Leggi delega		
2013	Legge 6 agosto 2013, n. 96	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013
2014	Legge 10 dicembre 2014, n. 183	Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro
	Legge 30 ottobre 2014, n. 161	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis
	Legge 7 ottobre 2014, n. 154	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre
	Legge 23 giugno 2014, n. 89	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria
	Legge 28 aprile 2014, n. 67	Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili
	Legge 7 aprile 2014, n. 56	Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni
	Legge 11 marzo 2014, n. 23	Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita
2015	Legge 28 dicembre 2015, n. 221	Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali
	Legge 28 dicembre 2015, n. 220	Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo
	Legge 7 ottobre 2015, n. 167	Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto
	Legge 7 agosto 2015, n. 124	Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
	Legge 9 luglio 2015, n. 114	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014
	Legge 13 luglio 2015, n. 107	Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti
	Legge 6 maggio 2015, n. 52	Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati
2016	Legge 14 novembre 2016, n. 220	Disciplina del cinema e dell'audiovisivo
	Legge 26 ottobre 2016, n. 198	Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Procedura per l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale

XVII - Leggi delega	
Legge 12 agosto 2016, n. 170	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015
Legge 4 agosto 2016, n. 163	Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243
Legge 28 luglio 2016, n. 154	Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale
Legge 13 luglio 2016, n. 150	Delega al Governo per la riforma del sistema dei confidi
Legge 21 luglio 2016, n. 149	Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e delega al Governo per la sua attuazione. Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive
Legge 14 luglio 2016, n. 131	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, 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, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa
Legge 7 luglio 2016, n. 122	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016
Legge 6 giugno 2016, n. 106	Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale
Legge 26 maggio 2016, n. 89	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, recante disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca
Legge 20 maggio 2016, n. 76	Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze
Legge 28 aprile 2016, n. 57	Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace
Legge 28 gennaio 2016, n. 11	Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture
Legge 22 gennaio 2016, n. 9	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio. Proroga del termine per l'esercizio delle deleghe per la revisione della struttura del bilancio dello Stato, nonché per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa

XVII - Leggi delega		
2017	Legge 22 novembre 2017, n. 175	Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia
	Legge 3 novembre 2017, n. 165	Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali
	Legge 25 ottobre 2017, n. 163	Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016-2017
	Legge 17 ottobre 2017, n. 161	Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate
	Legge 19 ottobre 2017, n. 155	Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza
	Legge 4 agosto 2017, n. 124	Legge annuale per il mercato e la concorrenza
	Legge 23 giugno 2017, n. 103	Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario
	Legge 22 maggio 2017, n. 81	Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato
	Legge 15 marzo 2017, n. 33	Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali
	Legge 16 marzo 2017, n. 30	Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile
	Legge 27 febbraio 2017, n. 19	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative

Per quel che riguarda le deleghe conferite attraverso le leggi fin qui richiamate, nella XVI legislatura, il Parlamento ha conferito al Governo **236** deleghe “primarie”, delle quali:

159 (67%) investono l'attuazione delle leggi comunitarie;

77 (33%) danno attuazione alle altre leggi delega.

Alle deleghe primarie vanno aggiunte **165** deleghe integrative e correttive (pari al 41% del totale delle deleghe); **121** di tali deleghe correttive sono relative all'attuazione delle leggi comunitarie 2008, 2009 e 2010.

La seguente tabella riassume i dati della XVI legislatura.

Deleghe			
Primarie	236	59%	
di cui attuative di leggi comunitarie	159		67,4%
Integrative/correttive	165	41%	
di cui attuative di leggi comunitarie	121		73,3%
Totale	401		
di cui attuative di leggi comunitarie	280		69,8%

Nel corso della XVI legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **230** decreti legislativi, **164** (71,3%) dei quali attuativi di leggi comunitarie¹⁷.

Decreti legislativi			
Primari	192	83,5%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	140		72,9%
Integrativi/correttivi	38	16,5%	
di cui attuativi di leggi comunitarie	24		63,1%
Totale	230		

La seguente tabella riassume i dati della XVII legislatura.

Deleghe			
Primarie	302	54,6%	
di cui attuative del diritto UE	206		68,2%
Integrative/correttive	251	45,4%	
di cui attuative del diritto UE	174		69,3%
Totale	553		
di cui attuative del diritto UE	380		68,7%

¹⁷ Il dato comprende sia i decreti legislativi attuativi di leggi di delega approvate nella XVI legislatura, sia quelli attuativi di leggi di delega approvati nelle legislature precedenti.

Nel corso della XVII legislatura, sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* **257** decreti legislativi, **160** (62,2%) dei quali attuativi del diritto comunitario¹⁸.

Decreti legislativi			
Primari	238	92,6%	
di cui attuativi del diritto UE	153		64,3%
Integrativi/correttivi	19	7,4%	
di cui attuativi del diritto UE	7		36,8%
Totale	257		
di cui attuativi del diritto UE	160		62,2%

¹⁸ Il dato comprende sia i decreti legislativi attuativi di leggi di delega approvate nella XVII legislatura, sia quelli attuativi di leggi di delega approvati nelle legislature precedenti.

7 LE DELEGIFICAZIONI

Nel corso della XVII legislatura, alla data del 22 marzo 2018, sono stati pubblicati in “Gazzetta Ufficiale” **35** regolamenti di delegificazione, mentre ne sono stati pubblicati **82** nel corso della XVI legislatura. La tabella sottostante indica l’andamento anno per anno:

Regolamenti di delegificazione			
XVI	Regolamenti pubblicati	XVII	Regolamenti pubblicati
2008 (dal 29/04)	3	2013 (dal 15/03)	12
2009	23	2014	3
2010	28	2015	3
2011	16	2016	7
2012	11	2017	8
2013 (al 14/03)	1	2018 (al 22/03)	2
Totale	82	Totale	35

8 LA QUALITÀ DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA ATTRAVERSO I PARERI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Utili elementi di valutazione sulla qualità della produzione legislativa sono ricavabili da un'analisi dei pareri resi, nelle due Legislature considerate, dal Comitato per la legislazione sui provvedimenti sottoposti al suo esame ai sensi degli articoli 16-*bis*, 96-*bis* e 96-*ter* del regolamento¹⁹.

In particolare, dalle due tabelle sottostanti è possibile ricavare:

- una relativa diminuzione dei casi (comunque assai numerosi in entrambe le Legislature) in cui il Comitato ha rilevato la presenza di **modifiche non testuali** (dal 49,46% al 43,75% dei pareri), in contrasto con l'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988 e con la circolare sulla redazione dei testi normativi del Presidente della Camera del 2001 (paragrafo 3, lettera *a*));
- una sostanziale stabilità dei casi in cui il Comitato ha lamentato la presenza di norme di rango legislativo che andavano ad **incidere su fonti secondarie** in contrasto con il paragrafo 3, lettera *e*), della circolare che prescrive di non ricorrere all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi;
- un miglioramento nella **redazione delle norme di interpretazione autentica**; al riguardo, infatti, la circolare (paragrafo 3, lettera *l*) prescrive che la disposizione con la quale si intende interpretare autenticamente altra precedente disposizione sia formulata utilizzando l'espressione: «Il

¹⁹ Come è noto, non si tratta di tutti i provvedimenti all'esame della Camera ma solo di quelli contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione e dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, oltre che dei progetti di legge e degli schemi di atti normativi del Governo per i quali un quinto dei componenti della Commissione competente chiedano il parere del Comitato

comma ... dell'articolo ... della legge ... si interpreta nel senso che ...»; la natura di interpretazione autentica della norma deve risultare anche dalla rubrica dell'articolo, se presente (paragrafo 3, lettera l); nella XVI Legislatura il Comitato ha rilevato una violazione di tale disposizione nel 26,88% dei pareri, nella XVII solo nell'8,52%;

Notazioni e rilievi sulla formulazione tecnica dei testi legislativi nella XVI Legislatura	N. pareri nei quali è stato riscontrato	% sul totale dei pareri espressi
Rilievi su modalità di abrogazione	34	18.28%
Rilievi su disposizioni derogatorie della normativa vigente	75	40.32%
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	*	
Efficacia di disposizioni abrogate o modificate	14	7.53%
Formulazione del testo	85	45.70%
Incidenza su fonti secondarie	46	24.73%
Modifica di norme recenti	67	36.02%
Modifiche non testuali	92	49.46%
Portata normativa: norme descrittive, ricognitive, programmatiche	*	
Rilievi su disposizioni di interpretazione autentica	50	26.88%
Proroga di disposizioni transitorie	8	4.30%
Richiami generici, imprecisi o errati	77	41.40%
Stratificazione normativa	*	
Rilievi su titolo o rubriche	28	15.05%

N.B. Richiami riguardanti disposizioni transitorie, speciali o temporanee; portata normativa e stratificazione normativa sono stati rilevati soltanto a partire dalla XVII legislatura.

Notazioni e rilievi sulla formulazione tecnica dei testi legislativi nella XVII Legislatura	N. pareri nei quali è stato riscontrato	% sul totale dei pareri espressi
Rilievi su modalità di abrogazione	12	6,82%
Rilievi su disposizioni derogatorie della normativa vigente	44	25,00%
Disposizioni transitorie, speciali, temporanee	22	12,50%
Efficacia di disposizioni abrogate o modificate	8	4,55%
Formulazione del testo	111	63,07%
Incidenza su fonti secondarie	41	23,30%
Modifica di norme recenti	26	14,77%
Modifiche non testuali	77	43,75%
Portata normativa: norme descrittive, ricognitive, programmatiche	55	31,25%
Rilievi su disposizioni di interpretazione autentica	15	8,52%
Proroga di disposizioni transitorie	10	5,68%
Richiami generici, imprecisi o errati	47	26,70%
Stratificazione normativa	35	19,89%
Rilievi su titolo o rubriche	24	13,64%

I pareri del Comitato prestano poi particolare attenzione al fenomeno della delegazione legislativa.

Dalle tabelle sottostanti, che confrontano i pareri resi dal Comitato nelle due legislature, si ricava che, nella XVII Legislatura, rispetto alla XVI Legislatura, risultano aumentati sia i casi di principi e criteri direttivi generici o mancanti (dall'11,29% dei pareri al 15,34%) sia i casi di sovrapposizione tra principi e criteri direttivi, da un lato, e oggetto della delega, dall'altro (dal 4,30% dei pareri al 14,20%). Si ricorda che, nella tabella, per "tecnica dello scorrimento" si intende la norma dei provvedimenti di delega che prevede che, nel caso in cui il termine per l'espressione del parere da

parte delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni antecedenti il termine per l'esercizio della delega o successivamente al termine medesimo, questo sia prorogato di tre mesi. Come rilevato dal Comitato per la legislazione, una simile previsione ha frequentemente spinto il Governo a presentare gli schemi di decreto legislativo a ridosso del termine per l'esercizio della delega in modo da allungarne "artificialmente" la durata, creando però incertezza sul termine di scadenza della delega. Con "scelta tra diverse opzioni per il Governo" si intende invece richiamare un'altra "patologia" dei provvedimenti di delega vale a dire la presenza di principi e criteri direttivi che lascino al libero apprezzamento del legislatore delegato – cioè il Governo – la scelta tra diverse opzioni, prassi censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 340 del 2007.

Rilievi sulle disposizioni di delega nella XVI legislatura							
Princ. e criteri dir. generici / mancanti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Rilievi sulle procedure di delega	Tecnica dello "scorrimento"	Incid. su principi, crit. dir., ogg. di deleghe già aperte	Intreccio con deleghe già aperte	Scelte tra diverse opzioni per il Governo	Coerenza con le disposizioni di delega
21	8	20	*	11	11	*	*
<i>11,29%</i>	<i>4,30%</i>	<i>10,75%</i>		<i>5,91%</i>	<i>5,91%</i>		
Rilievi sulle disposizioni di delega nella XVII legislatura							
Princ. e criteri dir. generici / mancanti	Sovrapp. tra princ., crit. e ogg. delega	Rilievi sulle procedure di delega	Tecnica dello "scorrimento"	Incid. su principi, crit. dir., ogg. di deleghe già aperte	Intreccio con deleghe già aperte	Scelte tra diverse opzioni per il Governo	Coerenza con le disposizioni di delega
27	25	14	23	0	0	6	5
<i>15,34%</i>	<i>14,20%</i>	<i>7,95%</i>	<i>13,07%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>3,41%</i>	<i>2,84%</i>

N.B. Nella XVI Legislatura e nei primi due turni di presidenza della XVII il rilievo sulla "tecnica dello scorrimento" è stato classificato nell'ambito dei rilievi sulle procedure di delega. I riferimenti alla scelta tra diverse opzioni per il Governo e alla coerenza con le disposizioni di delega – ovviamente, in questo secondo caso, per gli schemi di atti normativi - sono stati rilevati soltanto a partire dalla XVII legislatura, negli ultimi due turni di presidenza.

APPENDICE I: GLI EMENDAMENTI APPROVATI NELLA XVI E NELLA XVII LEGISLATURA

1. Emendamenti approvati per fase di esame

Nelle tabelle e nel grafico sottostante è indicato il numero di emendamenti approvati – sia dalla Camera sia dal Senato - a provvedimenti divenuti legge nella XVI e nella XVII legislatura, ripartiti per anno e per le diverse fasi di esame.

Come si vede, la XVII Legislatura si caratterizza per un numero significativamente più alto di emendamenti approvati sia in termini assoluti (XVI: **10.437** emendamenti; XVII: **13.587**) sia come valore medio, ricavato dividendo il numero degli emendamenti per le leggi approvate nella Legislatura (XVI: **26,7** emendamenti per legge; XVII: **35,8** emendamenti per legge).

Da segnalare, nella XVI Legislatura, il dato relativo al 2012, anno che vide, in una fase politica del tutto peculiare (presenza del governo “tecnico” Monti ed emergenza finanziaria), un numero di emendamenti approvato (**3.407**) significativamente più alto rispetto agli altri anni di quella Legislatura.

Nella XVII Legislatura, il numero di emendamenti approvati risulta più alto (**3.634**) nel 2017, anno caratterizzato da una maggiore debolezza della maggioranza governativa.

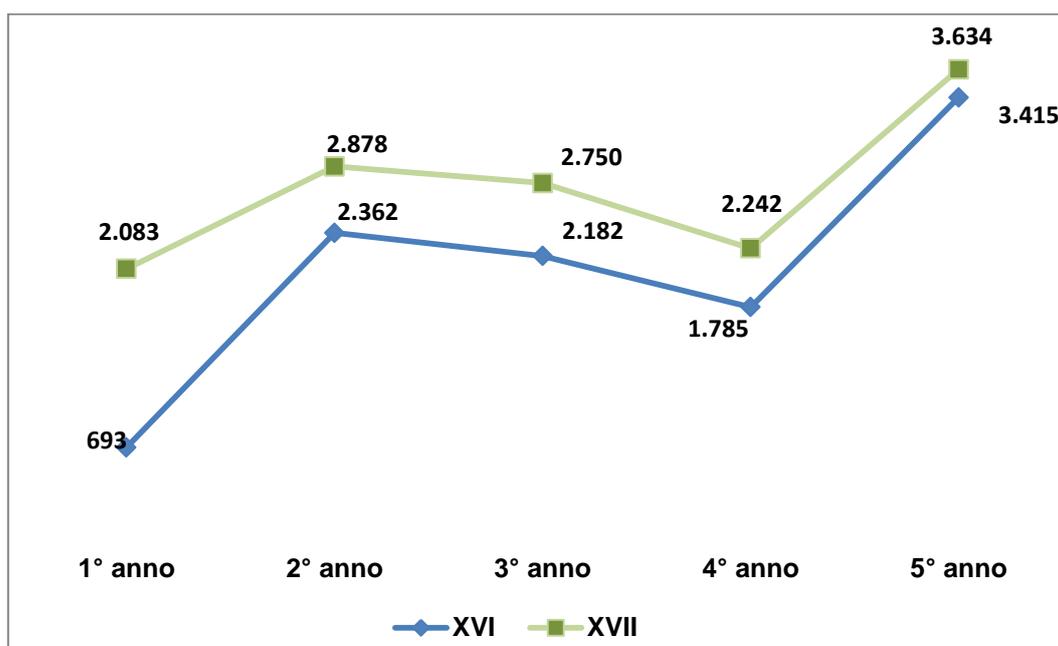
In entrambi i casi, inoltre, deve essere considerato che si è trattato di anni “pre-elettorali”.

Merita segnalare anche il basso numero di emendamenti approvato dalle Commissioni in **sede legislativa: 551** emendamenti nella XVI Legislatura (in media **8,1** emendamenti per ciascuna legge approvata in sede legislativa) e **144** (in media **3,9** emendamenti per legge) nella XVII. Se invece si applicano al totale di emendamenti approvati nelle due Legislature la percentuale di leggi approvate in sede legislativa (XVI: *17,39%*; XVII: *9,80%*) i valori risultano molto

più alti (XVI: **1.816**; XVII: **1.331**): ciò dimostra che il numero di emendamenti approvati in sede legislativa risulta in proporzione notevolmente più basso rispetto a quello generale delle due Legislature.

XVI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Legislatura
Commissione 1° ramo	331	948	900	1.142	2.039	0	5.360
Assemblea 1° ramo	293	558	471	391	542	8	2.263
Commissione 2° ramo	21	515	410	160	573	0	1.679
Assemblea 2° ramo	48	257	192	90	216	0	803
Ulteriori letture	0	84	209	2	37		332
Totale leggi	693	2.362	2.182	1.785	3.407	8	10.437
391 leggi; media 26,7 emendamenti per legge							

XVII	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Legislatura
Commissione 1° ramo	1.031	2.048	1.237	1.493	2.111	0	7.920
Assemblea 1° ramo	486	450	322	364	614	0	2.236
Commissione 2° ramo	438	292	961	240	709	0	2.640
Assemblea 2° ramo	128	80	217	140	145	0	710
Ulteriori letture	0	8	13	5	55	0	81
Totale leggi	2.083	2.878	2.750	2.242	3.634	0	13.587
379 leggi; media 35,8 emendamenti per legge							



N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

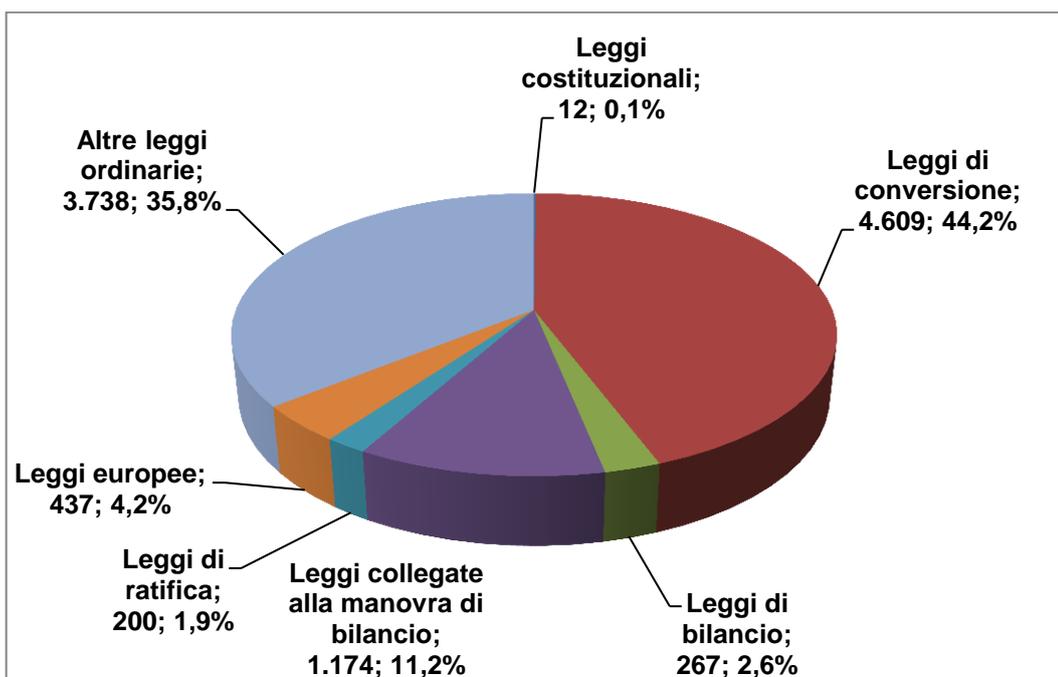
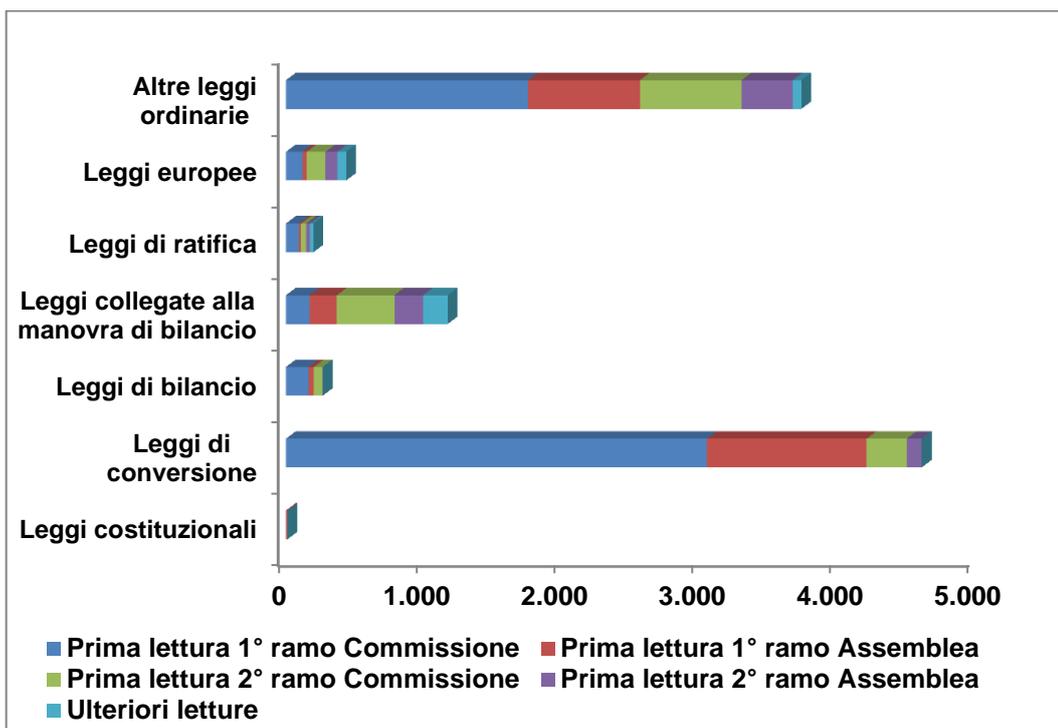
Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

2. Emendamenti approvati per tipologia di legge

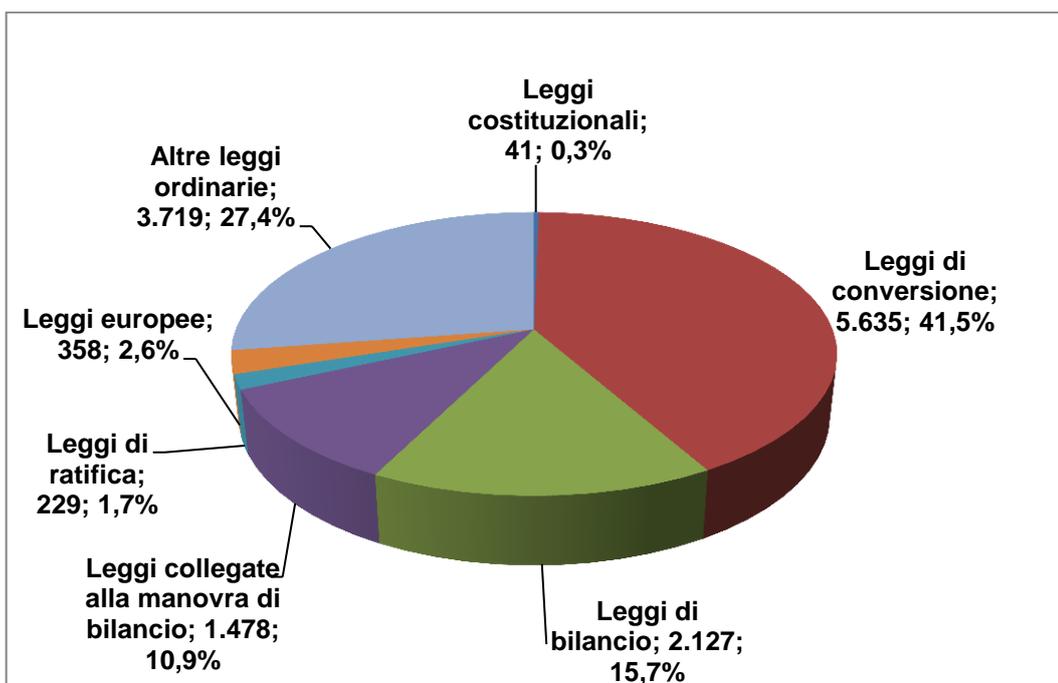
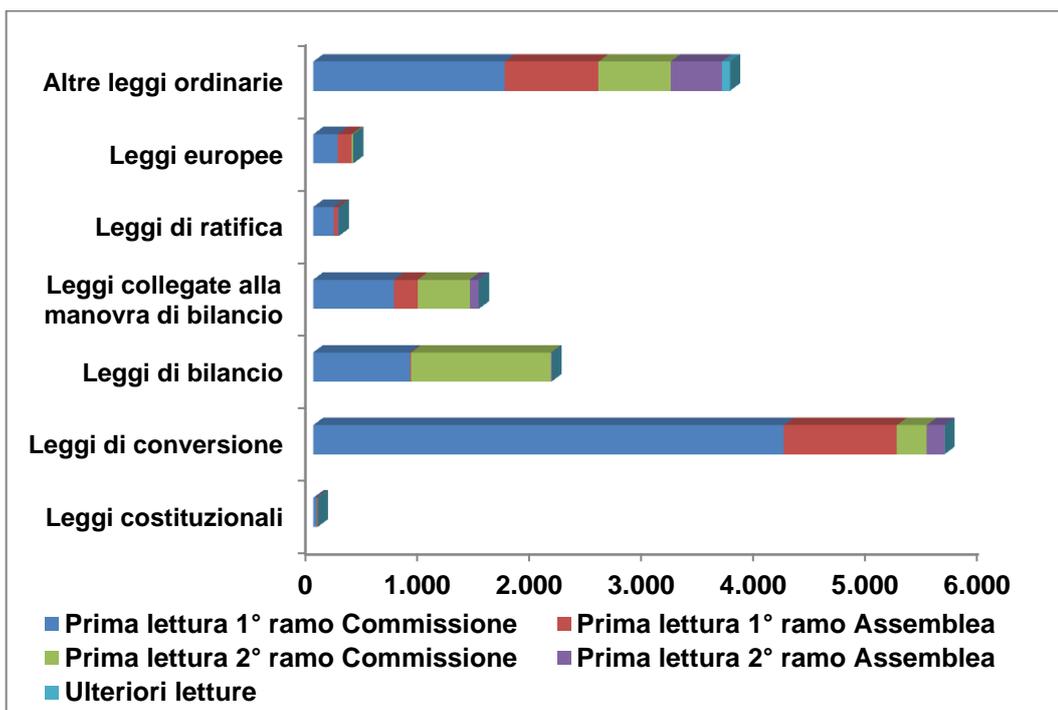
Nelle tabelle e nei grafici sottostanti si dà conto del numero di emendamenti approvati ai provvedimenti divenuti legge nella XVI e nella XVII legislatura ripartiti per le diverse tipologie di legge.

Come si vede, in entrambe le legislature sono le leggi di conversione ad avere il maggior numero di emendamenti (XVI: **4.609**, valore medio: **43,5**; XVII: **5.635**, valore medio: **67,9**), seguite dalla categoria residuale delle "altre leggi ordinarie" (XVI: **3.738**, valore medio: **34,2**; XVII: **3.719**, valore medio: **35,1**).

XVI	Prima lettura 1° ramo Commissione	Prima lettura 1° ramo Assemblea	Prima lettura 2° ramo Commissione	Prima lettura 2° ramo Assemblea	Ulteriori letture	Totale emendamenti	Media emendamenti per leggi
4 leggi costituzionali	0	12	0	0	0	12	3,0
106 leggi di conversione	3.054	1.156	290	109	0	4.609	43,5
20 leggi di bilancio	164	39	63	1	0	267	13,3
5 leggi collegate alla manovra di bilancio	173	197	416	209	179	1.174	234,8
144 leggi di ratifica	93	17	37	28	25	200	1,4
3 leggi europee	120	31	136	85	65	437	145,7
109 altre leggi ordinarie	1.756	811	737	371	63	3.738	34,3
Totale 391 leggi	5.360	2.263	1.679	803	332	10.437	26,7



XVII	Prima lettura 1° ramo Commissione	Prima lettura 1° ramo Assemblea	Prima lettura 2° ramo Commissione	Prima lettura 2° ramo Assemblea	Ulteriori letture	Totale emendamenti	Media emendamenti per leggi
2 leggi costituzionali	27	9	5	0	0	41	20,5
83 leggi di conversione	4.199	1.010	266	159	1	5.635	67,9
18 leggi di bilancio	863	10	1.249	5	0	2.127	118,2
10 leggi collegate alla manovra di bilancio	721	210	464	79	4	1.478	147,8
150 leggi di ratifica	184	36	1	8	0	229	1,5
10 leggi europee	217	126	13	2	0	358	35,8
106 altre leggi ordinarie	1.709	835	642	457	76	3.719	35,1
Totale 379 leggi	7.920	2.236	2.640	710	81	13.587	35,8



3. Gli emendamenti alle leggi di iniziativa governativa

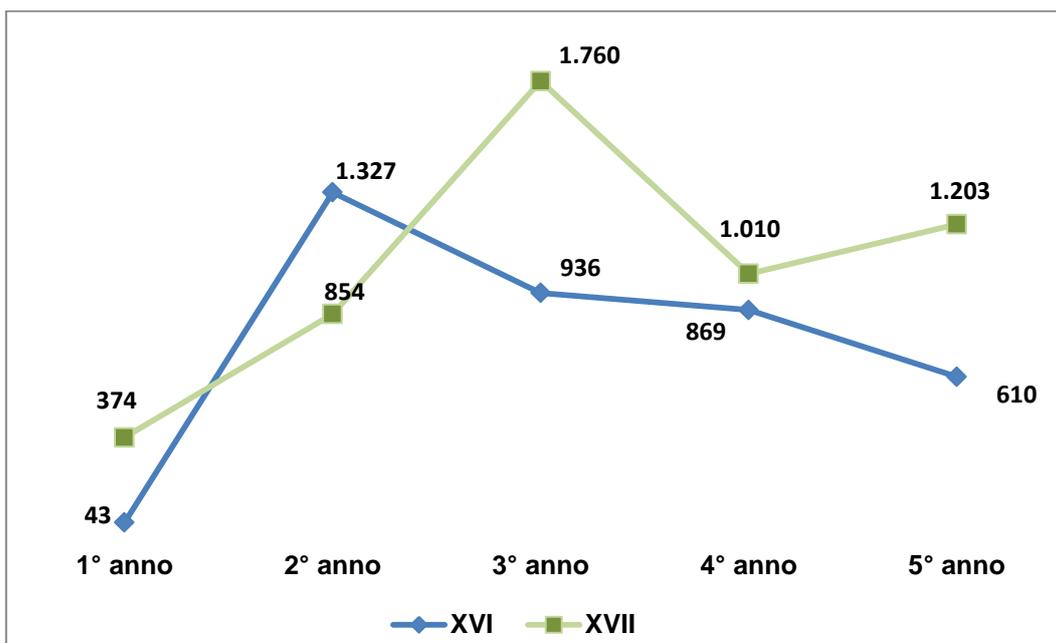
Nelle tabelle e nei grafici sottostanti sono riportati i dati relativi agli emendamenti approvati ai disegni di legge governativi (al netto delle conversioni di decreti-legge) divenuti legge, con un'ulteriore specificazione del dato anche al netto dei disegni di legge di ratifica.

Come si vede, se consideriamo in particolare il dato al netto dei disegni di legge di ratifica (con riferimento ai quali raramente sono approvati emendamenti) il numero medio di emendamenti approvati (XVI: **68,3**; XVII: **94,1**) per legge risulta significativamente più alto di quello relativo ai progetti di legge di iniziativa parlamentare divenuti legge (XVI: **18**; XVII: **26,7**) e di quello relativo ai disegni di legge di conversione (XVI: **43,5**; XVII: **67,9**; cfr. *infra*).

Merita segnalare anche che, in caso di posizione della questione di **fiducia**, nella lettura in cui questa è stata posta, i disegni di legge governativi, escluse le conversioni di decreti-legge, hanno avuto in media **66,8** emendamenti per legge approvata nella XVI Legislatura e **171** emendamenti nella XVII.

EMENDAMENTI A LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA ESCLUSE CONVERSIONI

Emendamenti a leggi di iniziativa governativa (escluse conversioni)							
	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale	Media per legge
XVI	43	1.327	936	869	610	3.785	19,9
XVII	374	854	1.760	1.010	1.203	5.201	26,1

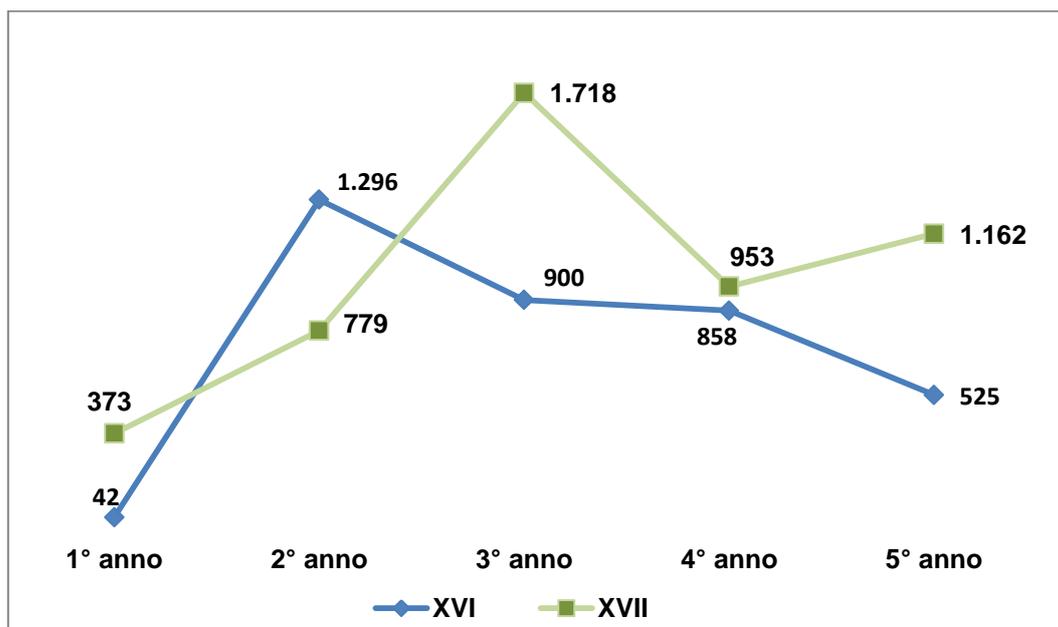


N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

EMENDAMENTI A LEGGI DI INIZIATIVA GOVERNATIVA ESCLUSE CONVERSIONI E RATIFICHE

Emendamenti a leggi di iniziativa governativa (escluse conversioni e ratifiche)							
	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale	Media per legge
XVI	42	1.296	900	858	525	3.621	68,3
XVII	373	779	1.718	953	1.162	4.985	94,1



N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

4. Gli emendamenti ai disegni di legge di conversione di decreti-legge

Come si evince dalla tabella e dal grafico seguenti, nella XVI legislatura sono stati in media approvati **43,5** emendamenti per disegno di legge di conversione; nella XVII Legislatura questo valore sale a **67,9**.

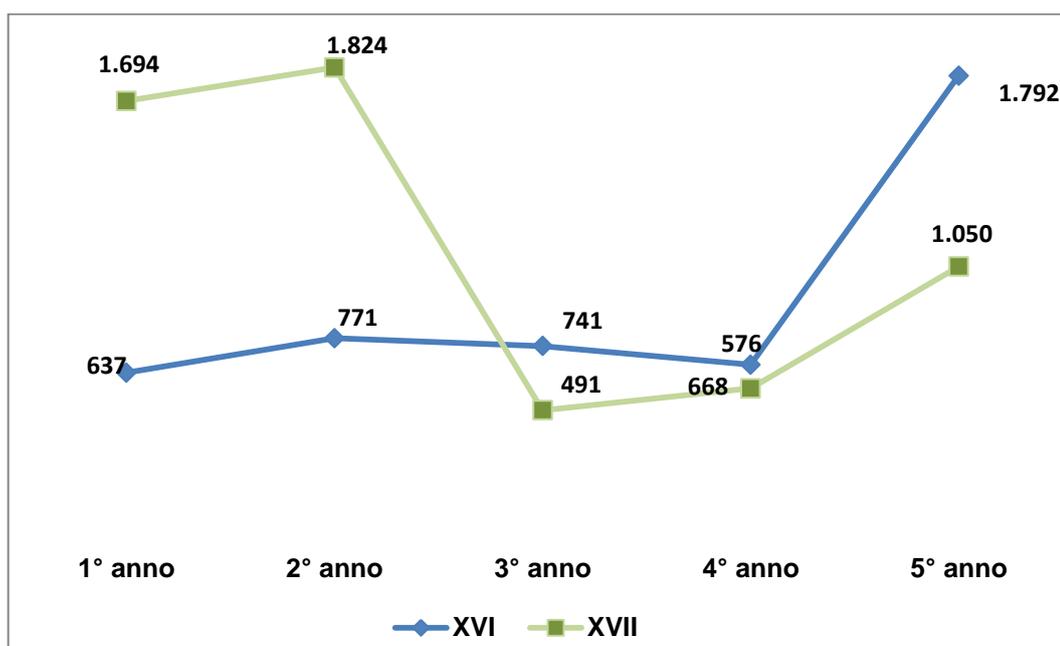
Si tratta di un aumento che appare conseguente sia al maggior numero di emendamenti approvati nella XVII Legislatura (XVI: **4.609**; XVII: **5.635**) sia -come si ricava dal grafico - alla diminuzione del numero di decreti-legge a partire dal 2015 (al riguardo cfr. *supra* paragrafo 5): il numero di emendamenti approvati segue la diminuzione del numero dei decreti-legge nel 2015 (**491** emendamenti approvati rispetto ai **1.824** del 2014) e nel 2016 (**576** emendamenti approvati), per poi risalire significativamente - in

controtendenza con il numero di decreti-legge che rimane basso – nel 2017 (**1050**; in altre parole il 2017 è stato un anno con pochi decreti-legge – **13** – ma molto emendati).

Il numero medio di emendamenti approvati per legge di conversione (XVI: **43,5**; XVII: **67,9**) è comunque più alto di quello relativo alle proposte di legge di iniziativa parlamentare divenute legge (XVI: **18**; XVII: **26,7**).

Merita segnalare anche che, in caso di posizione della questione di **fiducia**, nella lettura in cui questa è stata posta, i disegni di legge di conversione di decreti-legge hanno avuto in media **67,6** emendamenti per legge approvata nella XVI Legislatura e **59,5** emendamenti nella XVII. Al riguardo, emerge come il numero medio di emendamenti in caso di fiducia risulti nella XVI Legislatura leggermente più alto per i decreti-legge rispetto agli altri disegni di legge governativi (66,8) mentre nella XVII Legislatura avviene, ed in maniera ben più netta, il contrario (il valore medio della XVII Legislatura per gli altri disegni di legge governativi è infatti di 171). Anche in ciò si può cogliere un riflesso del minore ricorso, nella seconda metà della XVII Legislatura, alla decretazione d'urgenza.

Emendamenti approvati durante l'esame delle leggi di conversione							
	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale	Media per legge
XVI	637	771	741	668	1.792	4.609	43,5
XVII	1.694	1.824	491	576	1.050	5.635	67,9



N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

5. Gli emendamenti alle leggi di iniziativa parlamentare

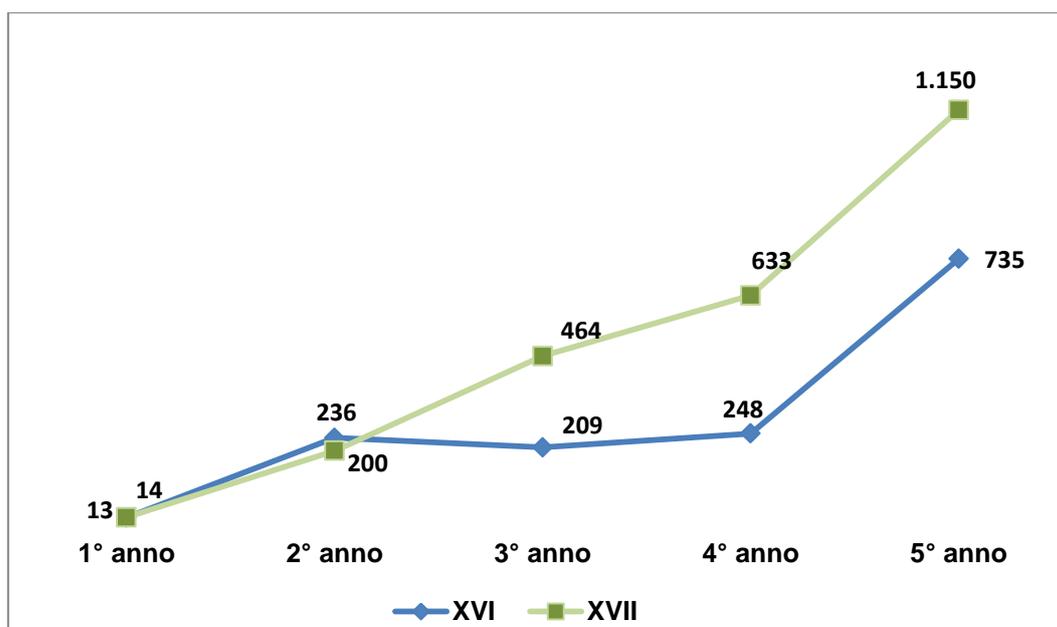
Nella tabella e nel grafico sotto sono indicati gli emendamenti approvati alle proposte di legge di iniziativa parlamentare divenute legge.

Come si vede, il numero medio di emendamenti approvati (XVI: **18**; XVII: **26,7**) risulta significativamente più basso rispetto a quello, sopra riportato, dei disegni di legge al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica (XVI: **68,3**; XVII: **94,1**) e a quello dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (XVI: **43,5**; XVII: **67,9**).

Merita segnalare anche che, in caso di posizione della questione di **fiducia**, nella lettura in cui questa è stata posta, i progetti di legge di iniziativa parlamentare hanno avuto in media **26** emendamenti per

legge approvata nella XVII Legislatura (si ricorda al riguardo che la questione di fiducia è stata in realtà posta su progetti di legge di iniziativa parlamentare solo tre volte). Nella XVI Legislatura, invece, il dato non è presente perché, nell'unica occasione in cui la fiducia è stata posta su un progetto di legge di iniziativa parlamentare, questa è stata posta sul testo approvato dall'altro ramo del Parlamento senza modifiche né in Commissione né in Assemblea. Si tratta comunque di un valore ben più basso rispetto a quello sopra esposto con riferimento ai disegni di legge di conversione di decreti-legge ed ai disegni di legge di iniziativa governativa.

Emendamenti a leggi di iniziativa parlamentare							
	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	Totale	Media per legge
XVI	13	236	209	248	735	1.441	18,0
XVII	14	200	464	633	1.150	2.461	26,7



N.B. Nel grafico con l'espressione "primo anno" si fa riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 29 aprile al 31 dicembre 2008 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 15 marzo al 31 dicembre 2013.

Con l'espressione "quinto anno" si fa invece riferimento, per la XVI Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2012 al 14 marzo 2013 e, per la XVII Legislatura, al periodo dal 1° gennaio 2017 al 22 marzo 2018.

6. Gli emendamenti approvati dall'Assemblea della Camera nella XVI e nella XVII Legislatura

Nella ricostruzione compiuta nei paragrafi precedenti non è stato possibile distinguere, tra gli emendamenti approvati, quelli presentati da deputati appartenenti a gruppi della maggioranza e quelli presentati da deputati appartenenti a gruppi delle opposizioni.

Elementi di valutazione al riguardo sono forniti dalle due tabelle riprodotte nelle pagine seguenti che però prendono in considerazione una diversa fattispecie. Non si tratta infatti di tutti gli emendamenti approvati sia in Commissione sia in Assemblea da Camera e Senato a provvedimenti divenuti legge ma degli emendamenti approvati dalla sola Assemblea della Camera a tutti i provvedimenti da essa esaminati (anche quelli poi non divenuti legge).

Al riguardo, emerge un andamento difforme tra le due Legislature.

Nella XVI Legislatura tra gli emendamenti approvati quelli presentati da deputati appartenenti a gruppi dell'opposizione prevalgono (24,16%) su quelli presentati da deputati appartenenti a gruppi della maggioranza (19,68%). La percentuale maggiore è però rappresentata dagli emendamenti della Commissione (41,79%), percentuale ben più alta di quella degli emendamenti del Governo (6,74%). Relativamente bassa (7,63%) l'incidenza delle condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione contenute nei pareri della Commissione bilancio e automaticamente trasformatesi in

emendamenti ai sensi dell'articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento della Camera.

Nella XVII Legislatura invece gli emendamenti presentati da deputati appartenenti a gruppi della maggioranza (33,14%) prevalgono su quelli presentati da deputati appartenenti a gruppi dell'opposizione (26,42%); risulta più bassa l'incidenza degli emendamenti della Commissione (23,39%) e del Governo (2,57%) mentre è più alta quella degli emendamenti che riproducono il contenuto delle condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione contenute nei pareri della Commissione bilancio (14,39%).

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	XVI Leg.
Deputati:	0	157	240	178	127	91	793
<i>di maggioranza</i>	0	125	78	67	52	34	356
%		37,99%	19,85%	15,33%	16,46%	10,18%	19,68%
<i>di opposizione</i>	0	32	162	111	75	57	437
%		9,73%	41,22%	25,40%	23,73%	17,07%	24,16%
<i>altri deputati</i>	0	0	0	0	0	0	0
%							
Commissione	0	132	130	186	146	162	756
%		40,12%	33,08%	42,56%	46,20%	48,50%	41,79%
Governo	0	10	6	11	30	65	122
%		3,04%	1,53%	2,52%	9,49%	19,46%	6,74%
Emendamenti da votare ex art. 86, comma 4-bis (condizioni poste dalla Commissione bilancio)	0	30	17	62	13	16	138
%		9,12%	4,32%	14,19%	4,11%	4,79%	7,63%
TOTALE	0	329	393	437	316	334	1.809

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	XVII Leg.
Deputati:	0	317	433	343	209	136	1.438
<i>di maggioranza</i>	0	208	263	204	65	59	799
%	0,00%	40,78%	44,28%	33,66%	16,37%	19,41%	33,14%
<i>di opposizione</i>	0	109	170	139	144	75	637
%	0,00%	21,37%	28,62%	22,94%	36,27%	24,67%	26,42%
<i>altri deputati</i>	0	0	0	0	0	2	2
%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,66%	0,08%
Commissione	0	110	98	152	91	113	564
%	0,00%	21,57%	16,50%	25,08%	22,92%	37,17%	23,39%
Governo	0	7	3	31	16	5	62
%	0,00%	1,37%	0,51%	5,12%	4,03%	1,64%	2,57%
Emendamenti da votare ex art. 86, comma 4-bis (condizioni poste dalla Commissione bilancio)	0	76	60	80	81	50	347
<i>percentuale</i>	0,00%	14,90%	10,10%	13,20%	20,40%	16,45%	14,39%
TOTALE	0	510	594	606	397	304	2.411

Nota: Le percentuali sono riferite al totale degli emendamenti approvati. Sono ricompresi nella dizione "altri deputati" i deputati che appartengano a gruppi o componenti che abbiano dichiarato di astenersi in occasione dell'approvazione della mozione di fiducia al Governo ovvero in successive votazioni fiduciarie, nonché i deputati, che, pur appartenendo al Gruppo misto, non aderiscono ad alcuna componente e non hanno partecipato al voto.

Un confronto con le altre democrazie europee: gli emendamenti approvati in Italia, in Francia e nel Regno Unito

Nella tabella sottostante sono messi a confronto i dati disponibili relativi agli emendamenti approvati in Italia nella XVII Legislatura (2013-2018) e in Francia nella XIV Legislatura (2012-2017).

Per la Francia le statistiche disponibili fanno riferimento agli emendamenti approvati in Assemblea presso l'Assemblea nazionale. Il dato relativo alla Legislatura 2012-2017 è di 18.821 emendamenti approvati. Occorre al riguardo ricordare che la Costituzione francese (art. 42) prevede che per i disegni di legge costituzionali, nonché per i disegni di legge finanziaria e per i disegni di legge di finanziamento della sicurezza sociale (paragonabili alle leggi di bilancio e ai provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica italiani), l'Assemblea voti il testo presentato dal Governo; conseguentemente, gli emendamenti approvati in Commissione devono essere nuovamente approvati dall'Assemblea.

Per l'Italia si è quindi considerato in primo luogo il dato (2411) già sopra riportato, nel paragrafo 6, relativo agli emendamenti, sia parlamentari sia governativi, approvati dall'Assemblea della Camera sia a provvedimenti divenuti legge sia a provvedimenti che non hanno poi concluso il loro iter. A questi si sono sommati, per rendere la fattispecie omogenea con quella francese, gli emendamenti approvati in Commissione alla Camera ai disegni di legge costituzionale e di riforma costituzionale (50), ai disegni di legge di stabilità, di bilancio, di rendiconto e di assestamento (1666) e ai disegni di legge collegati (771). Il valore complessivo è di 4.898.

Emendamenti approvati a provvedimenti governativi	
Italia (XVII Legislatura – 2013-2018 emendamenti approvati dall'Assemblea della Camera + emendamenti approvati ai disegni di legge di riforma costituzionale, costituzionali, di stabilità, di bilancio, di rendiconto e di assestamento e ai disegni di legge collegati)	4898
Francia (XIV Legislatura – 2012-2017 emendamenti approvati in Assemblea presso l'Assemblea nazionale)	18.821

Come si vede, il numero di emendamenti approvato in Francia risulta, significativamente più alto, in coerenza con la tendenza ad un'inflazione del fenomeno emendativo in quel Paese segnalata dagli studiosi a partire dagli anni Novanta²⁰.

Per il Regno Unito, i dati ricavabili da una recente ricerca a campione sui 12 progetti di legge rilevanti discussi dal Parlamento britannico nel periodo 2005-2012²¹ dimostrano anche in quel contesto una significativa attività emendativa: sui 12 progetti di legge presi in considerazione sono stati infatti approvati tra Commissione e Aula (sia presso la Camera dei comuni sia presso la Camera dei Lord) 964 emendamenti (sui 4361 presentati).

²⁰ P. Avril, T. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris Montchrestien 2010, pp. 203-204.

²¹ M. Russell, D. Gover, *Legislation at Westminster*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 40.

APPENDICE II: LA PRODUZIONE LEGISLATIVA IN EUROPA

9.1 FRANCIA

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1992-2017

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi²²</i>	<i>Propositions de loi²³</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
1992	96	92	4	96%	4%
1993	77	69	8	90%	10%
1994	133	120	13	90%	10%
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
2009	82	74	8	90%	10%
2010	114	91	23	80%	20%
2011	111	88	23	79%	21%
2012	82	60	22	73%	27%
2013	84	66	18	79%	21%

²² Di iniziativa governativa

²³ Di iniziativa parlamentare

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Projets de loi²²</i>	<i>Propositions de loi²³</i>	<i>Percentuali projets</i>	<i>Percentuali propositions</i>
2014	91	68	23	75%	25%
2015	97	76	21	78%	22%
2016	103	72	31	69%	31%
2017	59	48	11	81%	19%
TOTALE	2359	1.977	382	84%	16%

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia
(2003-2017)²⁴**

a) Leggi dal 2003 al 2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	100 (88%)	77 (91%)	92 (88%)	67 (83%)	98 (92%)	80 (84%)	74 (90%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	3	3	3	3	4	6
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	57	45	54	36	58	43	41
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	2	1	2	1	1	4	1
Leggi di programmazione e di orientamento	3	0	3	4	0	0	0
Altre leggi d'iniziativa governativa	35	27	29	22	35	28	25
INIZIATIVA PARLAMENTARE	14 (12%)	8 (9%)	12 (12%)	14 (17%)	9 (8%)	15 (16%)	8 (10%)
TOTALE	114	85	104	81	107	95	82

(segue)

²⁴ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.

b) Leggi dal 2010 al 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	91 (80%)	88 (79%)	60 (73%)	66 (79%)	68 (75%)	76 (78%)	72 (69%)	48 (81%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	7	6	5	3	5	3	3	4
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	2	1	1	2	1	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	51	52	37	30	33	49	42	20
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	1	1	0	2	3	5	4	9
Leggi di programmazione e di orientamento	0	1	2	2	2	1	0	1
Altre leggi d'iniziativa governativa	31	26	15	28	23	17	22	13
INIZIATIVA PARLAMENTARE	23 (20%)	23 (21%)	22 (27%)	18 (21%)	23 (25%)	21 (22%)	31 (31%)	11 (19%)
TOTALE	114	111	82	84	91	97	103	59

9.2 GERMANIA

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2017²⁵

<i>Legislatura</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Iniziativa governativa</i>	<i>Iniziativa Parlamentare</i>		<i>Iniziativa Mista²⁶</i>
			<i>BR (**)</i>	<i>BT (***)</i>	
		<i>BRg (*)</i>			<i>(BRg/BT; BRg/BR; BT/BR)</i>
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1)	87 (14,2%)	20 (3,3%)
XVII (2009-2013)	553	434 (78,5%)	17 (3,1%)	88 (15,9%)	14 (2,5%)
XVIII(2013-2017)	548	482 (87,9%)	9 (1,6%)	52 (9,5%)	1 (1%)

Fonte: [Statistik der Gesetzgebung](#) (aggiornata al 27 novembre 2017), a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag*.

(*): *BRg, Bundesregierung* (Governo federale)

(**): *BR, Bundesrat*

(***): *BT, Bundestag*

²⁵ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*).

²⁶ Si tratta della c.d. “unificazione di iniziative” (*Vereinigungen von Gesetzentwürfen*) fra Governo e una delle due Camere, oppure fra le due Camere, di contenuto analogo e presentate parallelamente da Governo e gruppi della maggioranza, in cui non risulta chiaro quale progetto di legge sia stato alla fine approvato.

TABELLA 2 – Le leggi approvate negli anni 2009-2017

<i>Anno</i>	Numero leggi
2009	147
2010	89
2011	153
2012	128
2013	178
2014	90
2015	129
2016	136
2017	191

TABELLA 3 - Leggi per iniziativa e per tipologia

1998-2017

<i>Legislatura</i>	XIV (1998- 2002)	XV (2002- 2005)	XVI (2005- 2009)	XVII (2009- 2013)	XVIII²⁷ (2013- 2017)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	394 (71%)	274 (71,2%)	487 (79,4%)	434 (78,5%)	482 (87,9%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	16	23	23	27	11
Leggi di ratifica	183	95	96	110	145
Leggi relative alla partecipazione UE ²⁸	22	53	70	66	160
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	131 (23%)	95 (24,7%)	106 (17,3%)	105 (19%)	61 (11,1%)
<i>Bundesrat</i>	22	16	19	17	9
<i>Bundestag</i>	109	79	87	88	52
INIZIATIVA MISTA	34 (6%)	16 (4,1%)	20 (3,3%)	14 (2,5%)	5 (1%)
TOTALE	559	385	613	553	548

²⁷ Dati aggiornati al 27 novembre 2017.

²⁸ Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione Europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

**TABELLA 4 - Produzione legislativa regionale
2009-2013**

<i>Land</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Totale</i>
Amburgo	57	38	40	36	35	206
Assia	31	20	35	20	30	136
Baden-Württemberg	27	29	49	22	27	154
Bassa Sassonia	30	33	32	38	31	164
Baviera	37	17	23	28	27	132
Berlino	25	17	13	54	27	136
Brandeburgo	30	32	30	24	23	139
Brema	30	52	54	41	42	219
Meclemburgo- Pomerania	25	16	30	33	20	124
Renania Palatinato	43	31	50	19	22	165
Renania settentrionale- Westfalia	50	52	44	56	21	223
Saarland	27	22	31	28	28	136
Sassonia	28	22	17	21	22	110
Sassonia-Anhalt	27	20	28	17	22	114
Schleswig-Holstein	48	40	35	48	36	207
Turingia	33	25	29	25	26	138
TOTALE	548	466	540	510	439	2.503

Fonte: *Makrolog Recht für Deutschland*, <http://www1.recht.makrolog.de/irfd/search?view=biblio>

TABELLA 5 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XVIII leg.)

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi approvate</i>	<i>Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)</i>
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
VIII (1976-1980)	339	1615
IX (1980-1983)	136	853
X (1983-1987)	320	1229
XI (1987-1990)	366	1330
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	559	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	1516
XVII (2009-2013)	543*	<i>Dato non disponibile</i>
XVIII (2013-2017)	548**	<i>Dato non disponibile</i>

* *Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode*, dato aggiornato al 6 dicembre 2013 cui si aggiungono 3 leggi pubblicate nel mese di dicembre 2013.

https://www.bundestag.de/blob/191006/3436ee1834db4e0cb9f1584ac1da7ccf/gesetzgebung_wp17-data.pdf

***Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode*, dato aggiornato al 27 novembre 2017.

https://www.bundestag.de/blob/194870/cf6769441cb2c733ca5f3948644d25e9/gesetzgebung_wp18-data.pdf

9.3 REGNO UNITO

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1999-2017

<i>Anno</i>	<i>Totale leggi approvate</i>	<i>Public General Acts</i>	<i>Local Acts</i>	<i>Statutory Instruments²⁹ (legislazione secondaria)</i>
1999	39	35	4	3491
2000	53	45	8	3499
2001	30	25	5	4199
2002	50	44	6	3299
2003	50	45	5	3399
2004	44	38	6	3459
2005	24	24	0	3601
2006	59	55	4	3511
2007	34	31	3	3662
2008	36	33	3	3327
2009	28	27	1	3468
2010	46	41	5	3117
2011	25	25	0	3136
2012	25	23	2	3329
2013	40	33	7	3318
2014	32	30	2	3563
2015	37	37	0	2082
2016	27	25	2	1243
2017	37	35	2	1290
Totale	716	651	61	59.993
<i>Media</i>	<i>37,6</i>	<i>34,2</i>	<i>3,5</i>	<i>3.157</i>

²⁹ Come riportato sullo stesso portale legislativo del Regno Unito (www.legislation.gov.uk), il numero degli *Statutory Instruments* indicato in questa tabella comprende anche quelli relativi al solo Galles (il cui dato scorporato è peraltro riportato nella tabella 4).

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2007-2015³⁰

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INIZIATIVA GOVERNATIVA <i>di cui:</i>	27	30	22	34	21	19	24	25	27	19	28
Leggi relative alla manovra finanziaria (<i>Finance Acts, Supply and Appropriation Acts</i>)	4	5	4	7	3	3	3	3	4	3	4
Leggi relative alla partecipazione UE	0	2	0	0	1	1	2	1	3	0	2
Leggi di consolidamento	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
<i>Statute Law Repeals Act</i>	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	4	3	5	7	4	4	9	5	10	6	7
TOTALE	31	33	27	41	25	23	33	30	37	25	35

³⁰ Questa tabella considera unicamente i *Public General Acts*.

TABELLA 3 - Produzione legislativa 2005-2015 della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord³¹

<i>Anno</i>	<i>Scozia</i>		<i>Galles</i>		<i>Irlanda del Nord</i>	
	Leggi	<i>Statutory Instruments</i>	Leggi³²	<i>Statutory Instruments</i>	Leggi³³	<i>Statutory Rules³⁴</i>
2005	16	663		191	0	590
2006	17	616		222	0	538
2007	19	584		215	3	507
2008	7	448		181	13	511
2009	12	455		191	9	429
2010	18	471		170	16	435
2011	16	458		325	29	442
2012	11	360	2	325	5	462
2013	14	366	7	321	10	308
2014	19	385	7	350	12	324
2015	13	450	6	314	10	425
2016	22	438	6	295	30	427
2017	7	463	4	297	0	241
TOTALE	191	6.157	32	3.397	137	5.639

³¹ Fonte: *Her Majesty's Stationery Office*, sito internet: <http://www.opsi.gov.uk/>.

³² Le due leggi varate nel 2012 rappresentano in senso assoluto le prime due leggi approvate dall'Assemblea Nazionale del Galles, in virtù dei poteri normativi ad essa conferiti dal *Government of Wales Act 2006* e confermati dal referendum svoltosi nel marzo 2011.

³³ La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (*Direct Rule*).

³⁴ I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal *Northern Ireland Office*.

9.4 SPAGNA

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1993-2017

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL³⁵	Decreti legislativi
1993	23	0	22	0	1
1994	63	20	13	4	2
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	1
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	0
1999	70	15	22	2	1
2000	23	9	10	3	5
2001	33	7	16	4	1
2002	63	10	10	1	1
2003	82	20	7	1	0
2004	7	3	11	3	8
2005	36	6	16	0	0
2006	52	8	13	1	0
2007	72	16	11	1	2
2008	6	2	10	0	2
2009	32	3	14	4	0
2010	53	9	14	3	1
2011	50	12	20	4	3
2012	25	8	29	10	0

³⁵ In base all'articolo 86 della Costituzione spagnola del 1978 in caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo può adottare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo I della Costituzione, il regime delle Comunità Autonome e il diritto elettorale generale. Il Congresso dei deputati non può modificare il testo dei decreti-legge ma solo, con voto espresso, convalidarli o rifiutarli entro trenta giorni dalla promulgazione. Nel medesimo termine i decreti possono essere anche trasformati in disegni di legge per essere successivamente esaminati con procedimento legislativo ordinario, fermo restando la loro vigenza nel testo originario per il periodo di tempo sopra indicato.

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL³⁵	Decreti legislativi
2013	36	9	17	2	1
2014	44	8	17	3	0
2015	64	16	12	3	8
2016	2	2	7	0	1
2017	13	1	21	5	0
TOTALE	1061	222	390	71	40

**TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia
1996-2017**

<i>Legislatura</i>	VI (1996- 2000)	VII (2000- 2004)	VIII (2004- 2008)	IX (2008- 2011)	X (2011- 2015)	XI (gen.–mag. 2016)	XII (lug. 2016-)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)	120 (85%)	160 (94,7%)	0	7 (47%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3	6	0	2
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2	2	0	0
Leggi di trasformazione di decreti legge	16	7	4	6	14	0	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)	19 (13,5%)	6 (3,6%)	0	8 (53%)
ALTRE INIZIATIVE (Comunità autonome, popolo)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)	2 (1,5%)	3 (1,8%)	0	0
TOTALE	220	192	167	141	169	0	15

TABELLA 3 - Produzione legislativa regionale 2013-2017

<i>Comunità autonoma</i>	<i>Leggi approvate nel 2013</i>	<i>Leggi approvate nel 2014</i>	<i>Leggi approvate nel 2015</i>	<i>Leggi approvate nel 2016</i>	<i>Leggi approvate nel 2017</i>	<i>Totale per Comunità</i>
Andalusia	7	6	3	10	8	34
Aragona	10	14	10	12	10	56
Asturie	4	11	11	6	11	43
Cantabria	10	7	6	5	9	37
Castiglia e León	12	11	8	5	8	44
Castiglia-La Mancia	10	10	8	4	7	39
Catalogna	1	21	25	5	18	70
Estremadura	8	13	19	10	7	57
Galizia	14	13	13	15	9	64
Isole Baleari	10	14	12	18	13	67
Isole Canarie	6	14	11	3	7	51
La Rioja	13	7	5	2	10	37
Madrid	6	4	9	6	9	34
Murcia	14	13	20	16	7	70
Navarra	40	30	25	29	20	144
Paesi Baschi	4	5	11	14	5	39
Comunità Valenciana	6	10	12	14	17	59
TOTALE	175	203	208	174	175	935

APPENDICE III: LA PRODUZIONE NORMATIVA DELL'UNIONE EUROPEA

Tabella 1 – Atti giuridici delle Istituzioni dell'UE³⁶

TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	6A LEGISLATURA 20 LUGLIO 2004– 13 LUGLIO 2009	7A LEGISLATURA 14 LUGLIO 2009 – 30 GIUGNO 2014	8A LEGISLATURA 1° LUGLIO 2014 – 1 MARZO 2018
Procedura legislativa ordinaria			
Regolamenti	188	302	148
Direttive	196	140	52
Decisioni	67	48	13
Totale	451	490	213
Atti del Consiglio UE			
Regolamenti	695	554	269
- di cui di esecuzione*	-	252	120
TIPOLOGIA DI ATTO E PROCEDURA	6A LEGISLATURA 20 LUGLIO 2004– 13	7A LEGISLATURA 14 LUGLIO 2009 –	8A LEGISLATURA 1° LUGLIO 2014 – 1

³⁶ La presente tabella è stata predisposta mediante ricerche nella banca dati EurLex. I dati includono tutti gli atti adottati dall'Istituzione(i) competente(i), indipendentemente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE e dalla data di entrata in vigore o eventuale abrogazione. Gli atti di esecuzione computati nella tabella sono quelli espressamente denominati come tali ai sensi dell'articolo 291 del TFUE e non includono pertanto altri atti del Consiglio e della Commissione recanti misure di attuazione di disposizioni legislative in base alle previgenti norme del Trattato CE.

* Tipologia di atto esistente successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

	LUGLIO 2009	30 GIUGNO 2014	MARZO 2018
Direttive	69	45	20
Decisioni	1.286	1.654	1229
- di cui di esecuzione*	-	150	161
Totale atti Consiglio UE	2.050	2.253	1.518
Atti della Commissione			
Regolamenti	7.803	5.833	2.629
- di cui delegati*	-	134	372
- di cui di esecuzione*	-	2.973	1.827
Direttive	282	284	64
- delle quali delegate*	-	26	11
- delle quali di esecuzione*	-	39	15
Decisioni	3.817	3.051	2.135
- delle quali delegate*	-	4	12
- delle quali di esecuzione*	-	692	788
Totale Commissione	11.902	9.168	4.828
Totale atti	14.403	11.911	6.559

Fonte: Banca dati Eurlex

*Tabella 2 - atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria
nell'8a Legislatura*

Distribuzione per settore deli atti adottati

(occorre tener presente che uno stesso atto può riferirsi ad uno o più settori, per cui l'indicazione numerica non è omogenea a quella del numero degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria riportato nella tabella 1 degli atti giuridici dell'UE, ma deve intendersi come una indicazione di una preponderanza di intervento normativo in un determinato settore)

	SETTORE	8A LEGISLATURA 1° LUGLIO 2014 – 1° MARZO 2018
REGOLAMENTI	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	32
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	20
	Politica industriale e mercato interno	15
	Libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	15
	Unione doganale e libera circolazione delle merci	13
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	13
	Ambiente, consumatori e salute	17
	Politica dei trasporti	11
	Agricoltura	8
	Pesca	14
	Politica economica e monetaria e circolazione dei capitali	9
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	4
	Diritto delle imprese	2
	Energia	3
	Politica estera e di sicurezza comune	2
Politica regionale	5	

	SETTORE	8A LEGISLATURA 1° LUGLIO 2014 – 1° MARZO 2018
DIRETTIVE	Politica dei trasporti	12
	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia	11
	Ambiente, consumatori e tutela della salute	10
	Politica industriale e mercato interno	8
	Diritto delle imprese	6
	Libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi (inclusi i servizi finanziari)	5
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale:	4
	Politica economica e monetaria e circolazione dei capitali	2
	Politica della concorrenza	1
	Energia	1
	Agricoltura	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
	Fiscalità	1
DECISIONI	Relazioni esterne (inclusa la politica commerciale)	5
	Scienza, istruzione e cultura	4
	Ambiente, consumatori e tutela della salute	1
	Politica industriale e mercato interno	1
	Questioni generali, istituzionali e finanziarie	1
	Energia	1
	Politica dei trasporti	1
	Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	1

Fonte: Banca dati Eurlex

Percentuale degli atti approvati in prima, seconda o terza lettura nell'ambito della procedura legislativa ordinaria

FASE DI ADOZIONE ATTO	6^A LEGISLATURA 20 LUGLIO 2004– 13 LUGLIO 2009	7^A LEGISLATURA 14 LUGLIO 2009 – 30 GIUGNO 2014	8^A LEGISLATURA 1° LUGLIO 2014 – 1° MARZO 2018
Prima lettura	72 %	85 %	79 %
Inizio seconda lettura	10 %	8 %	17 %
Seconda lettura	13 %	5 %	2 %
Terza lettura	5 %	2 %	0 %

Fonte: Parlamento europeo – Conciliation and codecision Unit