

---

# OSSERVATORIO SULLE FONTI

---

LA PRODUZIONE LEGISLATIVA NELLA XVIII LEGISLATURA. ALCUNI  
SPUNTI DI ANALISI A PARTIRE DAI DATI\*

**CATERINA DI COSTANZO**

*\* Contributo non sottoposto a referaggio. Destinato alle segnalazioni comprese nella rubrica "fonti statali".*

## 1. Introduzione

Questo contributo costituisce un primo tentativo di riorganizzazione e analisi dei dati riguardanti la produzione legislativa nella XVIII legislatura la cui esperienza si è conclusa il 12 ottobre scorso.

I dati che si vanno a presentare sono stati tratti da “La produzione normativa: cifre e caratteristiche” dell’Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei Deputati<sup>1</sup>, dalla documentazione e dalle schede di analisi prodotte dalla fondazione OpenPolis<sup>2</sup>, dalle schede statistiche del Senato della Repubblica<sup>3</sup>. Si tratta di dati che confermano alcune tendenze di fondo che caratterizzano la produzione legislativa del nostro paese e evidenziano alcuni aspetti di novità concernenti l’uso e il ricorso a singole fonti nel periodo considerato. La XVIII legislatura copre il periodo che va dal 23 marzo 2018 al 12 ottobre 2022 e ha visto il susseguirsi di alcune importanti crisi, quale quella sanitaria, economica, internazionale, i cui effetti si sono intrecciati e concatenati e hanno avuto un notevole impatto sul sistema delle fonti<sup>4</sup>. Un altro fattore che deve essere qui soltanto accennato è quello dell’incidenza dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul sistema delle fonti<sup>5</sup>.

La XVIII legislatura ha visto la formazione di 4 esecutivi (Gentiloni, solo parzialmente nella XVIII legislatura, sino al 31 maggio 2018; Conte I dal 1 giugno 2018 al 4 settembre 2019; Conte II dal 5 settembre 2019 al 12 febbraio 2021; Draghi dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022). Se si esclude il governo Gentiloni, terzo e ultimo esecutivo della XVII legislatura, rimasto in carica sino alla formazione del nuovo governo nella successiva legislatura, la durata media dei governi succedutisi nella XVIII legislatura è di 17, 3 mesi complessivi.

Il Governo Draghi, in carica dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022, giorno del giuramento del Governo Meloni, rappresenta il quarto ed ultimo esecutivo della XVIII legislatura.

Considerata l’ampia maggioranza che lo ha sostenuto, è stato definito un governo di “unità nazionale”. Proprio il venir meno di questa “unità nazionale”

<sup>1</sup>Cfr. [https://temi.camera.it/leg18/temi/ti18\\_la\\_produzione\\_normativa\\_nella\\_xviii\\_legislatura.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/ti18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html), ultimo accesso 4 novembre 2022.

<sup>2</sup> Cfr. [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it) e in particolare i dati sui decreti legge, cfr. <https://www.openpolis.it/numeri/il-governo-draghi-ha-pubblicato-62-decreti-legge/>, ultimo accesso 4 novembre 2022.

<sup>3</sup> Cfr. <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/index.html>.

<sup>4</sup> Si veda il numero speciale dell’Osservatorio sulle fonti, Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza, 2022, n. 2.

<sup>5</sup> Si vedano i contributi pubblicati in materia nell’ambito del Seminario dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti,

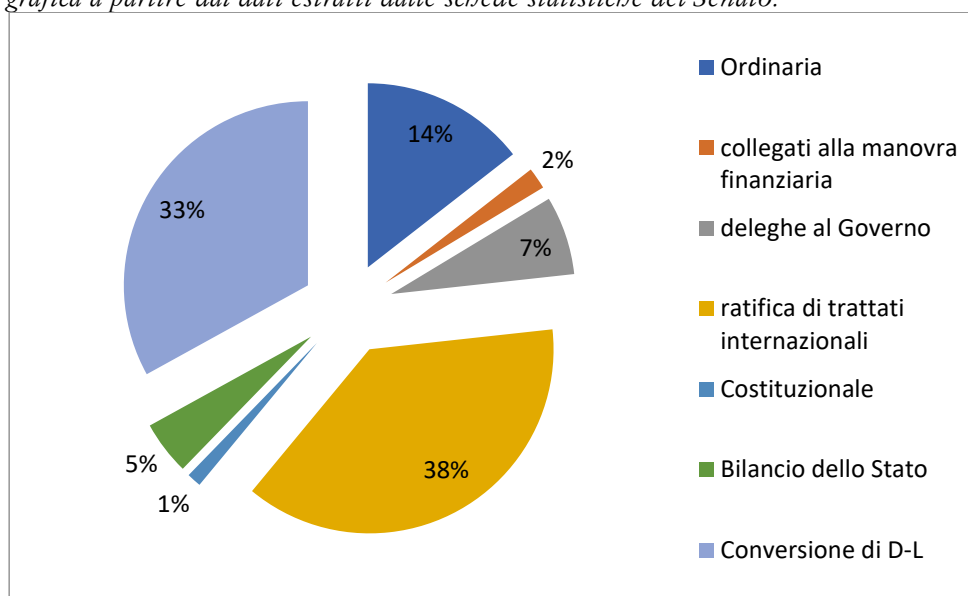
*PNRR e ordinamento costituzionale*, Roma, 20 maggio 2022 (<https://www.rivistaaic.it/it/component/tags/tag/seminario-pnrr-e-ordinamento-costituzionale>).

ha determinato lo strappo che ha innescato la crisi di governo. Nel luglio scorso, infatti, una delle forze politiche che supportavano l'esecutivo ha deciso di non votare a favore della legge di conversione del Decreto Aiuti aprendo la crisi di governo che ha condotto alle elezioni del 25 settembre scorso.

## 2. La produzione legislativa

Nella XVIII legislatura sono state approvate 315 leggi: tre leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari, la legge n. 1 del 2021 che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica e la legge n. 1 del 2022 che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e 1 legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare (modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità); 104 leggi di conversione e 207 leggi ordinarie fra le quali occorre distinguere 120 leggi di ratifica; 14 leggi di bilancio; 45 altre leggi ordinarie; 6 leggi collegate alla manovra finanziaria; 22 leggi di delega<sup>6</sup>.

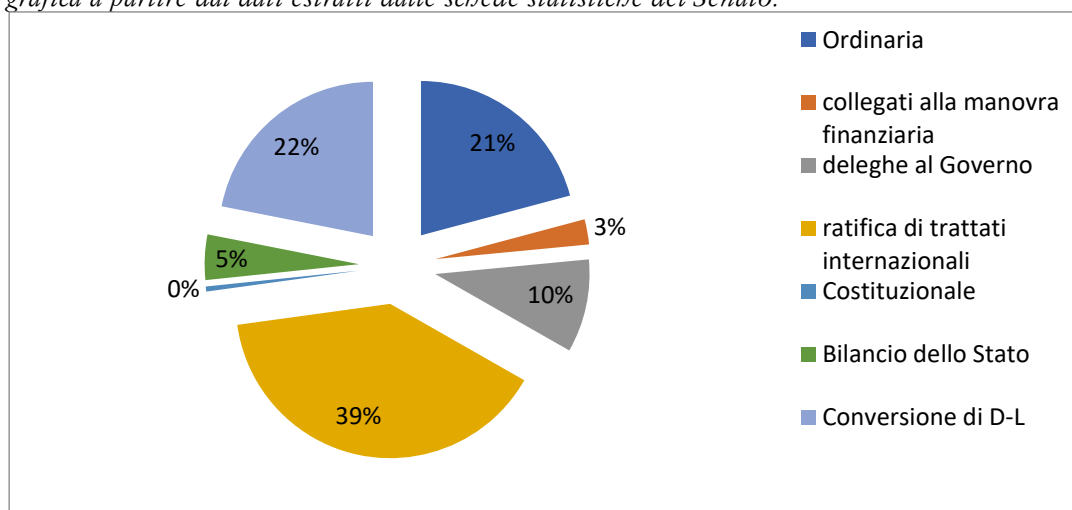
Grafico 1. Tipologia delle leggi approvate – XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati estratti dalle schede statistiche del Senato.



<sup>6</sup> Dato tratto dalle schede statistiche del Senato. Cfr. [https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/ElencoLeggiApprovate\\_.html](https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/ElencoLeggiApprovate_.html), ultimo accesso 4 novembre 2022.

Come possiamo vedere dal grafico n. 1, la conversione dei decreti legge rappresenta un terzo della produzione legislativa che complessivamente include una ampia fetta (38%) di leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali (si veda anche il grafico n. 2). Un altro dato che può essere messo in evidenza è che in questa legislatura sono state approvate rilevanti revisioni costituzionali, 3 di iniziativa parlamentare e 1 di iniziativa popolare, a fronte delle due leggi costituzionali (di modifica a Statuti speciali) approvate nella XVII legislatura e delle 3 leggi di modifica a Statuti speciali e una legge di revisione costituzionale (introduzione del principio del pareggio di bilancio) nella XVI legislatura<sup>7</sup>.

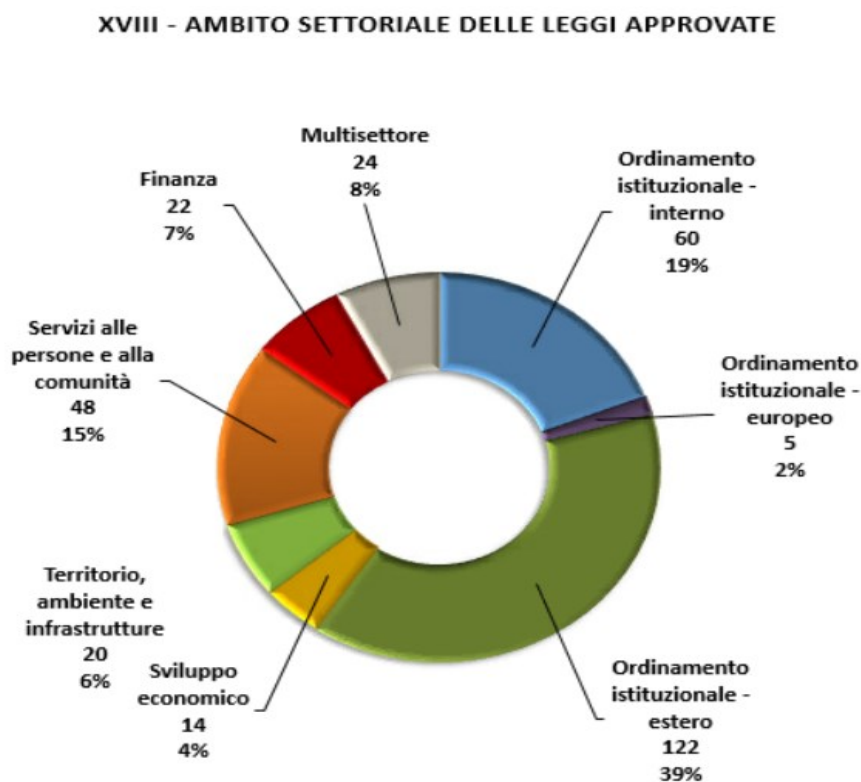
*Grafico 2. Tipologia delle leggi approvate – XVII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati estratti dalle schede statistiche del Senato.*



Come è possibile notare dal raffronto fra il grafico n. 1 e il grafico n. 2, la percentuale delle leggi ordinarie si è tendenzialmente ridotta passando dalla XVII alla XVIII legislatura mentre le leggi di conversione dei decreti legge sono aumentate nella XVIII legislatura.

<sup>7</sup> Dati tratti dalle schede statistiche del Senato cui si rinvia.

Grafico 3. Ambito settoriale delle leggi approvate. Grafico estratto dall'Osservatorio legislativo e parlamentare.



Come si può vedere dal grafico n. 3, il 39% delle leggi approvate incidono sull'ambito dell'ordinamento istituzionale-estero mentre il 19% delle leggi approvate riguardano l'ambito dell'ordinamento istituzionale-interno.

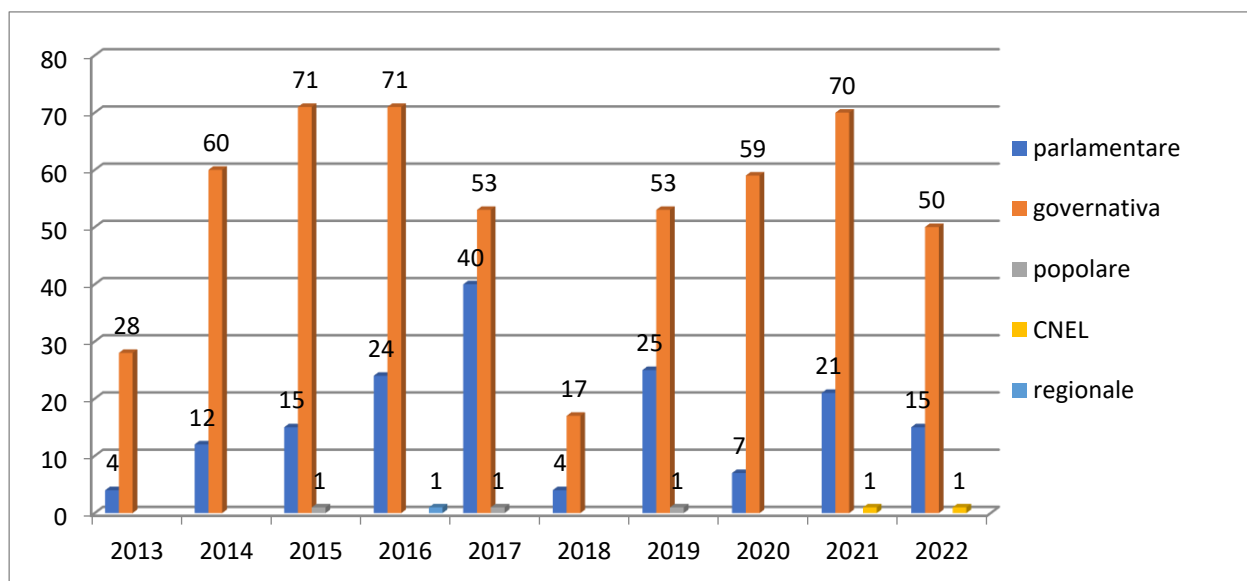
### 3. Iniziativa legislativa

Nella XVIII legislatura sono state approvate 4 leggi di revisione costituzionale, 65 progetti di legge di iniziativa parlamentare, 249 disegni di legge di iniziativa governativa, 1 legge di iniziativa popolare e 2 del CNEL.

Nella XVII legislatura sono state approvate 2 leggi costituzionali, 95 progetti di legge di iniziativa parlamentare, 283 disegni di legge di iniziativa governativa, 1 legge di iniziativa popolare e 1 legge di iniziativa regionale.

Si può affermare a partire da questi dati che nella XVIII legislatura viene confermato il dato secondo il quale le leggi di iniziativa governativa sono 3 volte tanto le leggi di iniziativa parlamentare.

*Grafico 4. Leggi per anno di promulgazione nelle ultime due legislature, distinte per iniziativa. Rielaborazione grafica a partire dai dati delle schede statistiche del Senato.*

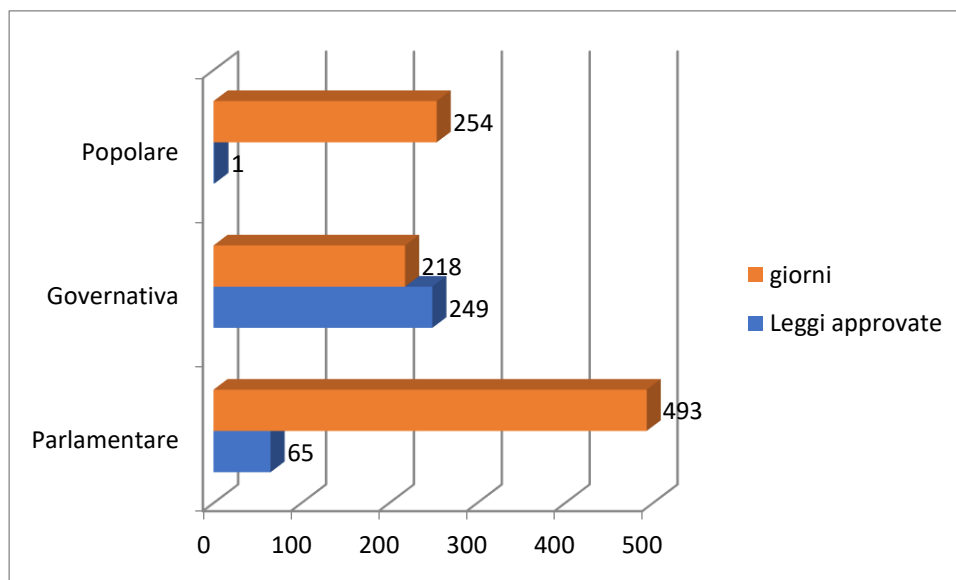


Nel grafico n. 4 viene evidenziata la tendenza di fondo rispetto alla numerosità delle leggi di iniziativa governativa rispetto alle leggi di iniziativa parlamentare.

Il tempo medio di approvazione dei disegni di legge viene indicato nel grafico seguente n. 5. Si può notare come il tempo medio di approvazione delle leggi sia di 493 giorni per le 65 leggi di iniziativa parlamentare e 218 giorni per le 249 leggi di iniziativa governativa. Il tempo di approvazione è stato calcolato considerando l'intervallo che intercorre tra il primo esame della prima lettura del disegno di legge e l'approvazione definitiva<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> I dati sono tratti dalle schede statistiche del Senato e dalla documentazione dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

*Grafico 5. Tempo medio di approvazione delle leggi suddivise per iniziativa - XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati delle schede statistiche del Senato.*



### 3.1 Leggi di iniziativa parlamentare

Come visto, nella XVIII legislatura sono state approvate tre leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare e altri 65 progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare<sup>9</sup>.

Nei grafici seguenti viene mostrata la sede di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare, il numero dei passaggi parlamentari (cd. meccanismo delle navette) e la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore.

Alle leggi di iniziativa parlamentare approvate nel corso della XVIII legislatura (fino al 7 agosto 2022 – dato fornito dall'Osservatorio legislativo e parlamentare), sono stati complessivamente approvati 896 emendamenti, 733 in prima lettura e 163 in seconda lettura. 679 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 217 nel corso dell'esame in Assemblea.

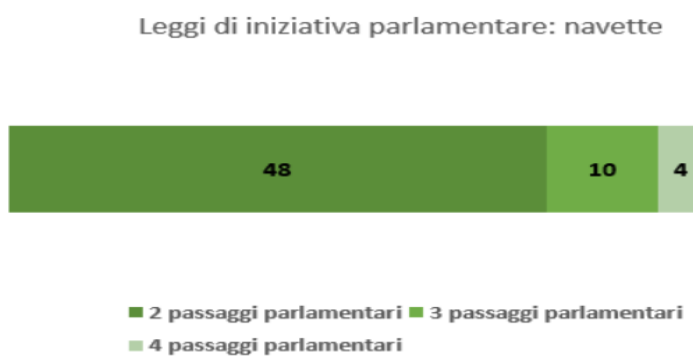
<sup>9</sup> Dati tratti dall'Osservatorio e parlamentare della Camera dei Deputati e aggiornati al 28 settembre 2022. Cfr.

[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_la\\_produzione\\_normativa\\_nella\\_xviii\\_legislatura.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html).

*Grafici 6. Sede di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare, navette e suddivisione degli emendamenti in base al soggetto presentatore. Grafici estratti all'Osservatorio legislativo e parlamentare.*



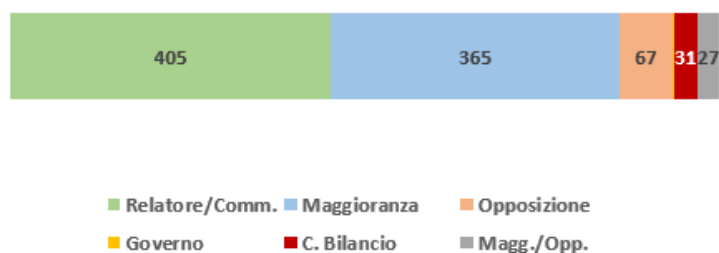
I passaggi parlamentari di queste leggi<sup>10</sup>.



<sup>10</sup> Quando si indicano "2 passaggi parlamentari" ci si riferisce a leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi; con "3 passaggi parlamentari" ci si riferisce a quelle leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi.

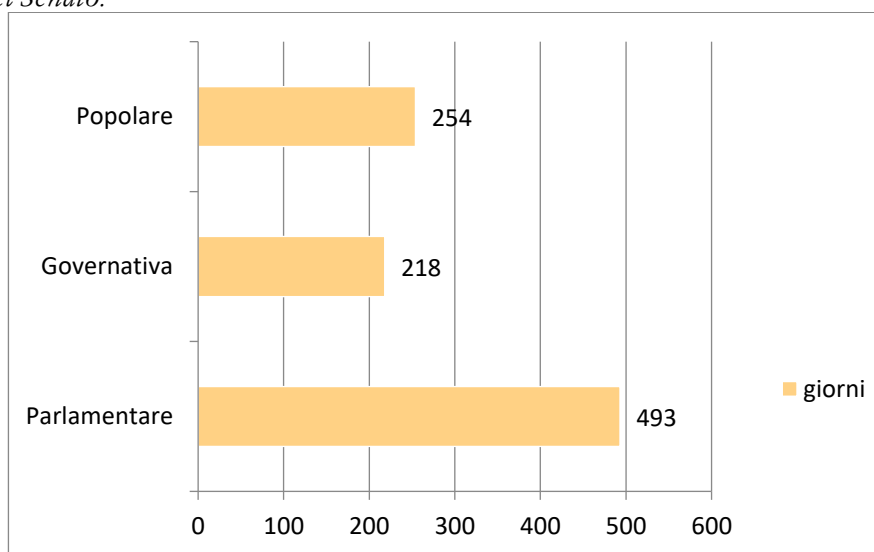


Emendamenti approvati in Commissione e  
Assemblea nelle leggi di iniziativa parlamentare



Come evidenziato, il tempo medio di esame per le leggi di iniziativa parlamentare è stato di 493 giorni; mentre per le leggi di iniziativa governativa è stato di 218 giorni<sup>11</sup>.

*Grafico 7. Tempo medio di approvazione delle leggi suddivise per iniziativa – XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati delle schede statistiche del Senato.*

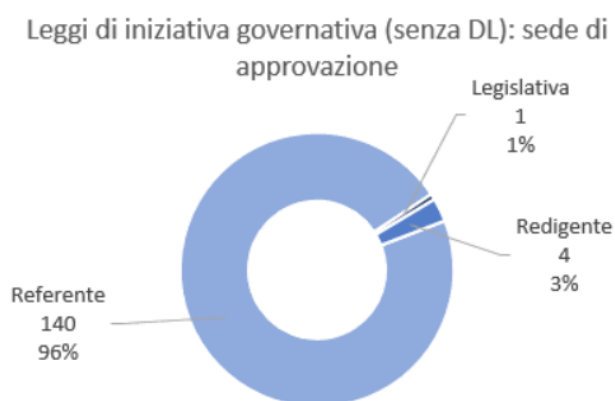


<sup>11</sup> Dati tratti dalle schede statistiche del Senato della Repubblica. Cfr. <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/TempiApprovazioneLeggi.html>.

### 3.2 I disegni di legge di iniziativa governativa

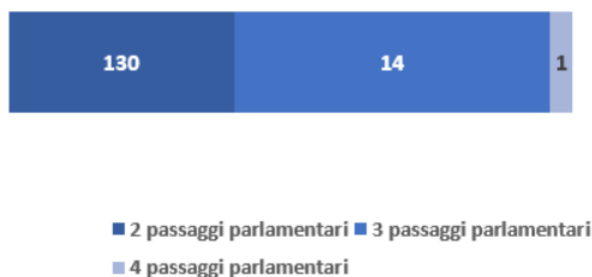
Nella XVIII legislatura sono stati approvati 104 disegni di legge di conversione di decreti-legge e 249 disegni di legge di iniziativa governativa. Rispetto alla sede di approvazione rinviamo al grafico n. 8, riportato di seguito.

*Grafici 8. Sede di approvazione delle leggi di iniziativa governativa. Grafici estratti dall'Osservatorio legislativo e parlamentare.*



I passaggi parlamentari di queste leggi<sup>12</sup>.

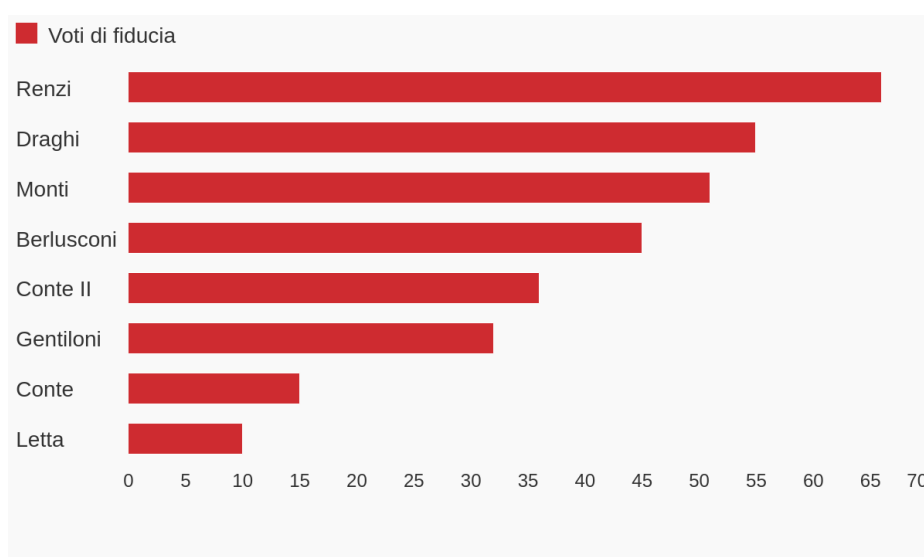
Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette



<sup>12</sup> Quando si indicano "2 passaggi parlamentari" ci si riferisce a leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi; con "3 passaggi parlamentari" ci si riferisce a quelle leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi.

Un aspetto che è emerso in questa ultima legislatura, soprattutto in riferimento al governo Draghi e al governo Conte II (quest'ultimo rispetto al dato delle questioni di fiducia poste ogni mese), è stato il ricorso al voto di fiducia. Nella XVII legislatura i voti di fiducia su disegni di legge sono stati 108, mentre durante la XVIII i voti di fiducia sono stati 109. La questione di fiducia è stata posta sui disegni di legge 55 volte nel Governo Draghi, 39 nel Governo Conte II, 15 nel Governo Conte I.

*Grafico 9. Voti di fiducia ultimi 8 governi. Grafico estratto da OpenPolis.*



In 17 mesi il governo Draghi ha posto 55 voti di fiducia. Solo il governo Renzi ne ha posti di più (66), durando però sostanzialmente il doppio del tempo (33 mesi). Al terzo posto invece il governo Monti con 51 questioni di fiducia.

Se però si considera il dato medio di questioni di fiducia poste ogni mese, l'esecutivo Draghi passa al primo posto con 3,24 voti di fiducia di media. Al secondo posto troviamo il Governo Monti (3), al terzo il Governo Conte II (2,25). Questo dato potrebbe indicare anche quanto l'emergenza Covid possa avere influenzato l'attività politica italiana, in particolare degli ultimi due Governi.

Rispetto ai tempi medi di approvazione delle leggi di iniziativa governativa rilevano i grafici 10 e 11, riportati di seguito.

Grafico 10. Tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa governativa, suddivise per natura - XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dalle schede statistiche del Senato.

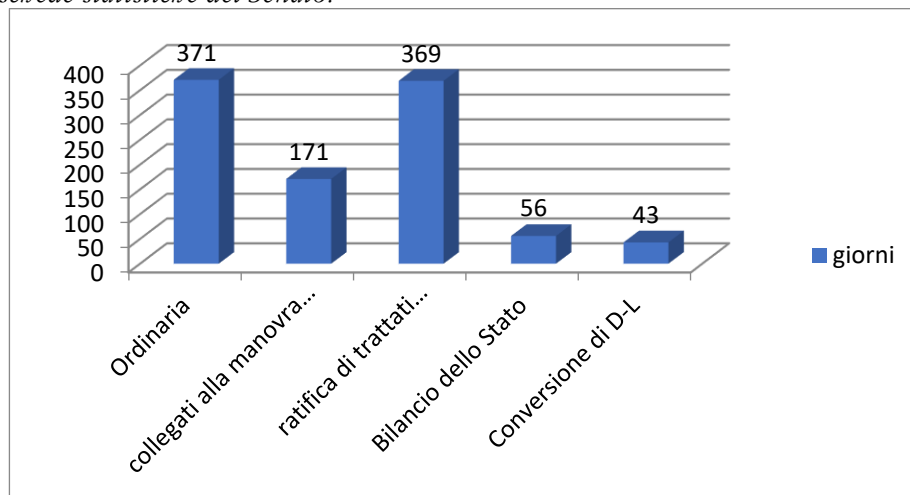
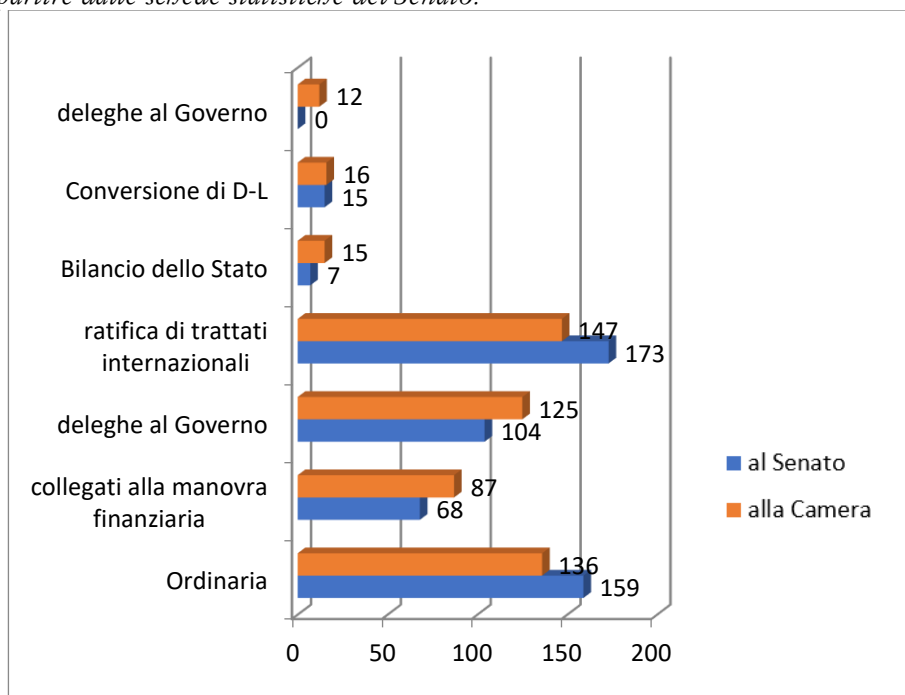


Grafico 11. Tempo medio di approvazione in giorni dei DDL di iniziativa governativa distinti per natura - XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dalle schede statistiche del Senato.



### 3.3 I progetti di legge di iniziativa mista

Nella XVIII legislatura sono stati approvati tre progetti di legge di iniziativa mista<sup>13</sup>. I primi due approvati sono: la legge in materia di legittima difesa (L. n. 36/2019) e la legge in materia di educazione civica (L. n. 92/2019), entrambi approvati in testi unificati derivanti dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare; il terzo (L. n. 33/2022) è stato approvato in un testo unificato derivante dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e da una proposta di iniziativa del CNEL e riguarda l'iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore<sup>14</sup>.

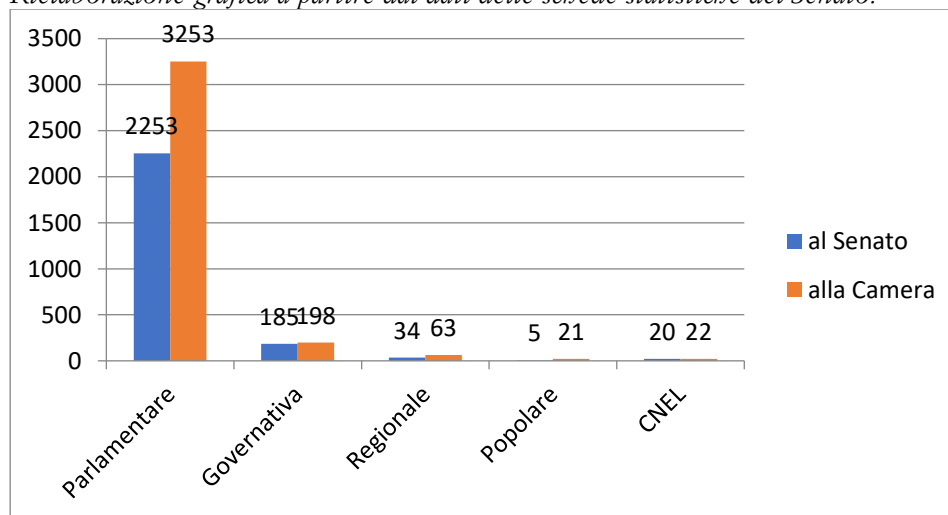
Per l'approvazione della legge n. 36/2019 (legittima difesa) sono state necessarie due letture nel primo ramo di esame e una nel secondo ramo; per l'approvazione della legge n. 92/2019 e della legge n. 33/2022 è stata sufficiente una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento.

I primi due progetti di legge di iniziativa mista sono stati approvati in sede referente, il terzo è stato approvato in sede redigente.

## 4. Presentazione e approvazione dei disegni di legge

Rispetto alla sede di presentazione dei disegni di legge rilevano i dati riportati di seguito nel grafico n. 12.

Grafico 12: DDL presentati distinti per iniziativa - XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati delle schede statistiche del Senato.



<sup>13</sup> Dati tratti dall'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei Deputati.

<sup>14</sup> Dati tratti da Servizio Studi della Camera dei Deputati, La produzione normativa: cifre e caratteristiche, 28 settembre 2022.

A fronte di una preponderanza di leggi di iniziativa governativa rispetto alle leggi di iniziativa parlamentare, che è emersa nei dati analizzati, in questo grafico viene mostrata la prevalente numerosità della presentazione dei disegni di legge di iniziativa parlamentare rispetto a quelli di iniziativa governativa. Si tratta di dati che potrebbero rilanciare la rilevanza dell'annosa questione dell'efficienza delle Camere.

5.374 disegni di legge presentati nel corso della XVIII legislatura non sono arrivati alla pubblicazione in gazzetta ufficiale. La maggior parte delle proposte non ha iniziato l'iter. 3.864 proposte, infatti, nonostante fossero assegnate a una commissione, non sono mai state discusse, mentre in 642 casi il progetto non era ancora stato assegnato a una commissione<sup>15</sup>.

Come noto, le proposte approvate almeno in una camera possono usufruire di una corsia preferenziale se ripresentate. Nel caso della XVIII legislatura sono 60 i disegni di legge che rientrano in questa categoria. In particolare sono 32 quelli già approvati alla Camera, mentre i restanti 28 in Senato.

Tra queste proposte rimaste in sospeso ce ne sono alcune che hanno suscitato una ampia risonanza mediatica, come ad esempio le disposizioni in materia di suicidio medicalmente assistito, l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sulla diffusione delle [fake news](#), la riforma delle norme contro il [bullismo](#), le disposizioni per il [contrasto all'evasione fiscale](#) e la legge delega per [la riforma del fisco](#)<sup>16</sup>.

Rispetto alla sede di approvazione dei disegni di legge rilevano i dati nei grafici 13 e 14, di seguito riportati. Per il Senato viene riportato il dato dei disegni di legge approvati (29) che sono confluiti in 6 testi unificati e per la Camera viene riportato il totale dei disegni di legge approvati (120 e 7) che sono confluiti rispettivamente in 21 e 1 testi unificati.

<sup>15</sup> Cfr. <https://www.openpolis.it/numeri/a-che-punto-erano-i-dcl-in-discussione-nella-xviii-legislatura/>.

<sup>16</sup> I dati sono tratti da Open Polis.

Grafico 13. Senato: DDL approvati - XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati delle schede statistiche del Senato

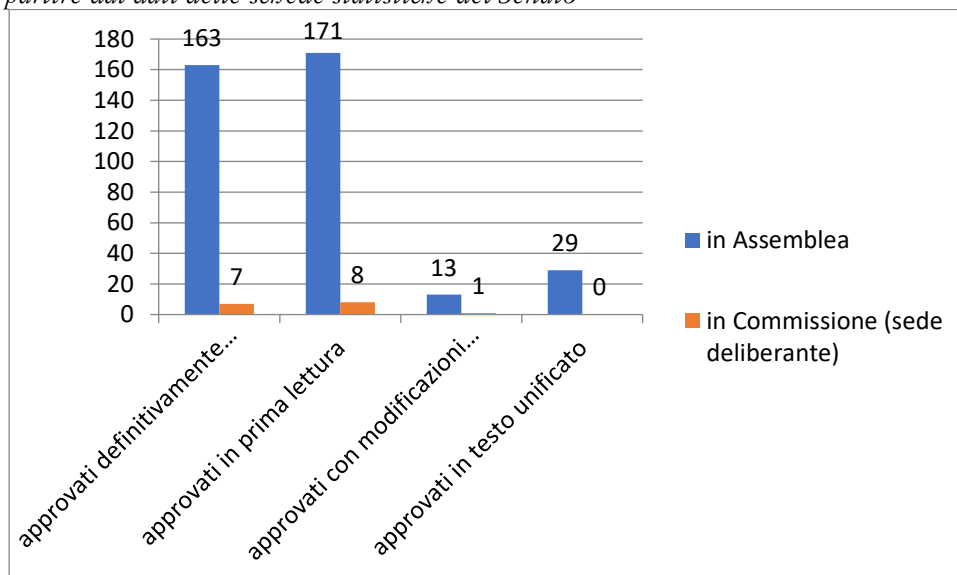
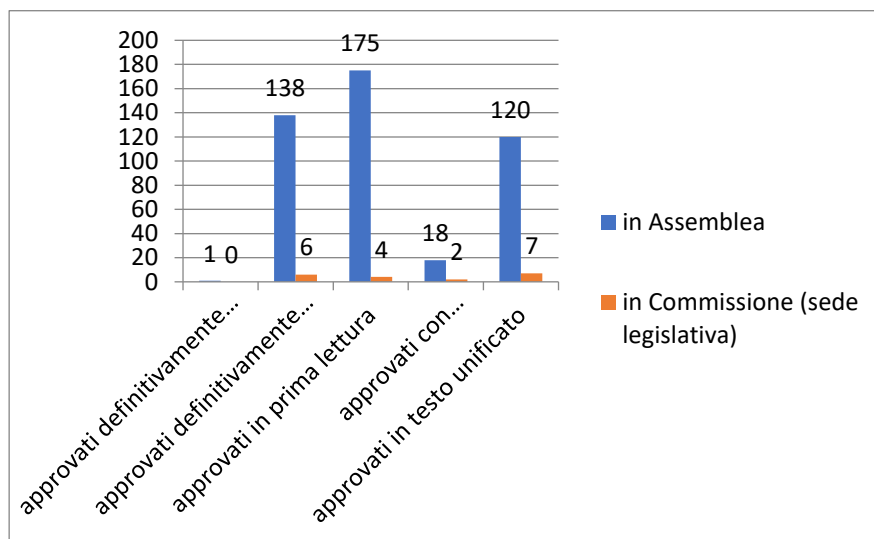


Grafico 14. Camera: DDL approvati - XVIII legislatura. Rielaborazione grafica a partire dai dati delle schede statistiche del Senato



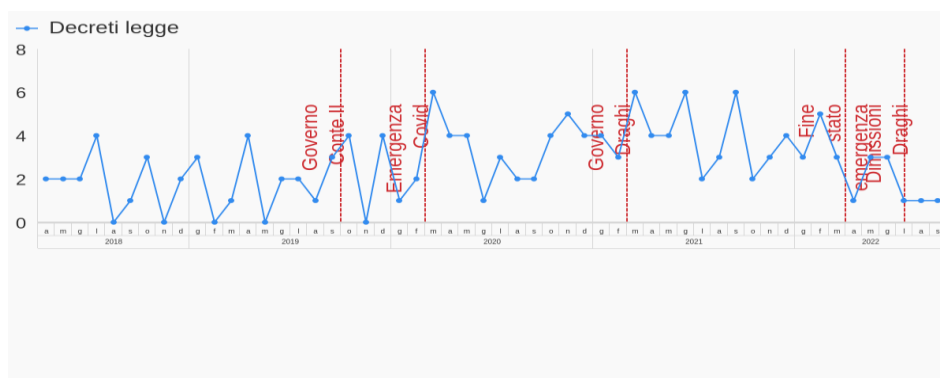
## 5. I dati sui decreti legge e decreti legislativi

### 5.1 I decreti-legge

Nella XVIII legislatura sono stati emanati 146 decreti-legge<sup>17</sup> (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 62 dal governo Draghi); di questi 104 sono stati convertiti in legge<sup>18</sup>. Sono decaduti 41 decreti-legge perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare, in altri provvedimenti.

Su 58 disegni di legge di conversione è stata posta la questione di fiducia.

*Grafico 15. Decreti legge nella XVIII legislatura. Grafico estratto da OpenPolis.*



Il grafico evidenzia i numeri dei decreti legge presentati alle camere per la conversione ogni mese durante la XVIII legislatura.

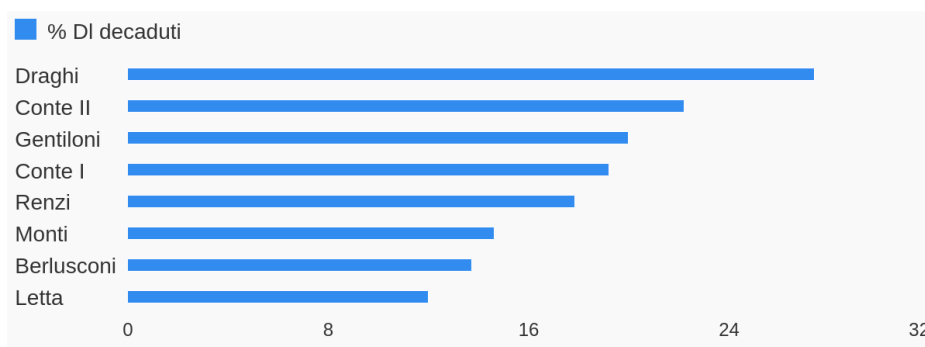
Gli ultimi 2 esecutivi risultano ai primi posti rispetto alla incidenza del decreto legge calcolata attraverso il rapporto fra quantità di decreti legge emanati e numero dei mesi del governo in carica. (3,26 decreti legge al mese per l'esecutivo Draghi, 3,18 per l'esecutivo Conte II)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Dati tratti dalle schede statistiche del Senato. Cfr. <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DecretiLeggeEmanati.html>.

<sup>19</sup>



Grafico 16. Decreti legge decaduti. Grafico estratto da OpenPolis.



Il grafico n. 16 mostra che il 27% dei decreti legge del governo Draghi non è stato convertito e gli effetti dei decreti non convertiti sono stati fatti salvi attraverso il fenomeno della cd. “confluenza” in altri decreti legge.

Considerando le ultime 3 legislature, il governo Draghi è primo per decreti legge decaduti sia in termini assoluti (17) che in rapporto percentuale rispetto al totale di quelli presentati al parlamento per la conversione (27,4%). Al secondo posto troviamo il governo Conte II (12 decreti legge decaduti, pari al 22,2% del totale).

Come raffronto sintetico, occorre ricordare che nella XVII legislatura sono stati emanati 100 decreti legge totali, fra cui 17 decreti legge decaduti, 83 decreti legge convertiti in legge, 80 decreti legge approvati con modificazioni e 45 decreti legge su cui è stata posta la questione di fiducia.

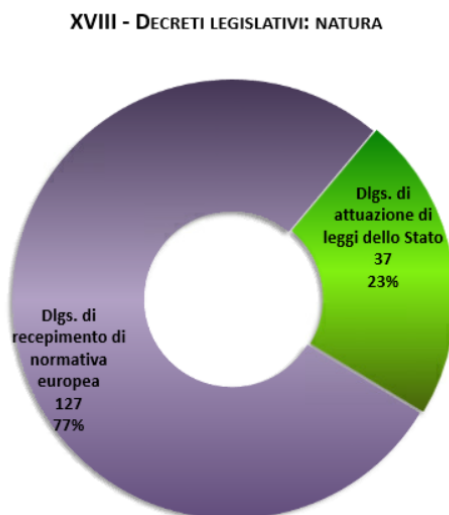
## 5.2 I decreti legislativi

Nella XVIII Legislatura sono stati pubblicati nella “Gazzetta Ufficiale” 167 decreti legislativi.

Come si vede dal grafico n. 17, in 127 casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in 37 casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Tra i sei ambiti di intervento utilizzati ai fini del Rapporto sulla legislazione (1. Ordinamento istituzionale, ripartito al suo interno nei sottosectori interno, Unione europea, estero; 2. sviluppo economico e attività produttive; 3. territorio, ambiente e infrastrutture; 4. servizi alle persone e alla comunità; 5. finanza; 6. multisettoriale) prevalgono quello del territorio, ambiente e infrastrutture e quello dei servizi alle persone e alla comunità, ciascuno presente con 37 decreti legislativi, seguiti dall'ordinamento istituzionale (36 decreti legislativi).

*Grafico 17. Decreti legislativi distinti per natura – XVIII legislatura. Grafico estratto dall’Osservatorio legislativo e parlamentare.*



Gli ultimi tre decreti legislativi pubblicati, recanti la data del 10 ottobre 2022 (nn. 149, 150 e 151), e che quindi non sono conteggiati nel precedente grafico elaborato dall’Osservatorio legislativo e parlamentare nel documento “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, recante la data del 28 settembre 2022, concernono la materia dell’ordinamento civile e penale e sono i seguenti: decreto legislativo n. 149/2022 “Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”; decreto legislativo n. 150/2022 “Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”; decreto legislativo n. 151/2022 “Norme sull’ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134”.

## **6. Osservazioni conclusive**

L’analisi della produzione legislativa nella XVIII legislatura conferma alcune linee di tendenza e mette in evidenza alcuni aspetti di novità rispetto alle precedenti legislature.

Un primo aspetto emergente a partire dall'analisi dei dati riportati è che nella XVIII legislatura viene confermato il dato tendenziale che le leggi di iniziativa governativa sono 3 volte tanto le leggi di iniziativa parlamentare.

Un secondo aspetto da sottolineare è quello del numero e della tipologia di leggi ordinarie approvate. Abbiamo visto, infatti, che, al netto delle leggi con cadenza annuale (bilancio e leggi collegate, etc.) e al netto delle leggi di ratifica, la percentuale di leggi ordinarie approvate sia in tendenziale diminuzione rispetto alla passata legislatura passando dal 21% al 14% della produzione legislativa totale, mentre si registra un progressivo aumento delle leggi di conversione dei decreti legge dal 22% della XVII legislatura al 33% della XVIII legislatura.

Un ulteriore aspetto è quello relativo al tendenziale abuso della decretazione d'urgenza, dato evidenziato in particolare rispetto agli ultimi due esecutivi della XVIII legislatura.

Come emerge dai dati riportati nella scheda, gli ultimi 2 esecutivi registrano dati importanti rispetto alla incidenza del decreto legge calcolata attraverso il rapporto fra quantità di decreti legge emanati e numero di mesi del governo in carica: 3,26 decreti legge al mese per l'esecutivo Draghi e 3,18 per l'esecutivo Conte II.

Non vi è dubbio che vi sono stati, in questa legislatura, importanti interventi di revisione costituzionale e che le varie crisi che si sono succedute e concatenate hanno avuto un importante impatto sulle fonti.

Questo dato è ancora più evidente se viene messo in connessione con le misure di attuazione del PNRR.

Come si può evincere dai dati forniti dalla Camera dei Deputati, metà delle misure legislative finalizzate a dare attuazione al PNRR nel 2022 sono rappresentate da decreti legge confermando la tendenza di fondo degli esecutivi a ricorrere al proprio potere di normazione primaria. Un altro fenomeno collegato all'esigenza di rispettare l'intenso cronoprogramma stabilito in materia di interventi normativi finalizzati all'attuazione del PNRR è quello dell'approvazione di decreti legge cd. multisettoriali, chiamati a realizzare contemporaneamente più misure legislative. Su questo il Comitato per la legislazione ha promosso "una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo"<sup>20</sup>.

Un fenomeno nuovo, evidenziato nella scheda, è quello della "confluenza" tra i decreti-legge - vale a dire l'approvazione in sede di conversione di un decreto-legge di un emendamento che riproduce il contenuto di un altro decreto-legge

<sup>20</sup> Cfr. parere reso, nella seduta del 17 novembre 2021, sul disegno di legge C 3354 di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021. La raccomandazione è stata ripetuta nel parere reso il 27 giugno 2022 sul disegno di legge C. 3626 di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022.

anch'esso in corso di conversione, disponendo contestualmente, nel disegno di legge di conversione, la sua abrogazione-: questo fenomeno ha interessato, nella XVIII legislatura, ben 41 decreti-legge.

Infine, un ulteriore fenomeno, che è sostanzialmente una novità di questa legislatura, suscettibile di determinare, a parere del Comitato per la legislazione che se ne è occupato in ben 13 occasioni, possibili importanti antinomie nel sistema delle è quello della modifica esplicita ad opera di decreti-legge successivi di decreti-legge ancora in corso di conversione.