



Osservatorio legislativo

Febbraio 2019

 **openpolis**

 **agi** AGENZIA ITALIA
LA VERITÀ CONTA

Cosa è successo nell'ultimo mese, in breve	3
L'andamento nella legislatura	4
Il confronto con i governi precedenti	7
Gli equilibri della maggioranza	11
Il focus: le commissioni bicamerali	13
Appendice	14

Cosa è successo nell'ultimo mese, in breve

L'intenso e controverso dibattito per la legge di bilancio che ha caratterizzato il mese di dicembre, ha fortemente influenzato il gennaio della politica italiana. In primis perché dopo le riforme introdotte nella manovra erano attesi i decreti collegati che avrebbe delineato in maniera più chiara sia reddito di cittadinanza che quota 100. Il cosiddetto "decretone" è arrivato, accompagnato dall'abituale attesa tra la presentazione in consiglio dei ministri e la pubblicazione del testo, questa volta di 11 giorni. Come è ormai abitudine i decreti legge hanno monopolizzato l'attività legislativa di governo e parlamento. Oltre al già menzionato provvedimento ad integrazione della legge di bilancio, l'esecutivo ha depositato in aula anche il **decreto salva Carige** e quello per il **rinnovo dei consigli degli ordini forensi**.

A gennaio sono state approvate 7 leggi, mese più prolifico da inizio legislatura. Si tratta di 7 ratifiche di trattati internazionali, provvedimenti che quindi nascono fuori dal parlamento e su cui l'impatto dell'aula è generalmente molto basso.

Sedute

12

Di aula alla camera

8

Di aula al senato

6

Del consiglio dei ministri

Atti legislativi

1

Disegno di legge approvato in un ramo

7

Disegni di legge hanno completato l'iter

3

Decreti legge deliberati dal consiglio dei ministri

Votazioni

3

Voti finali alla camera

5

Voti finali al senato

0

Voti di fiducia, prima volta da ottobre

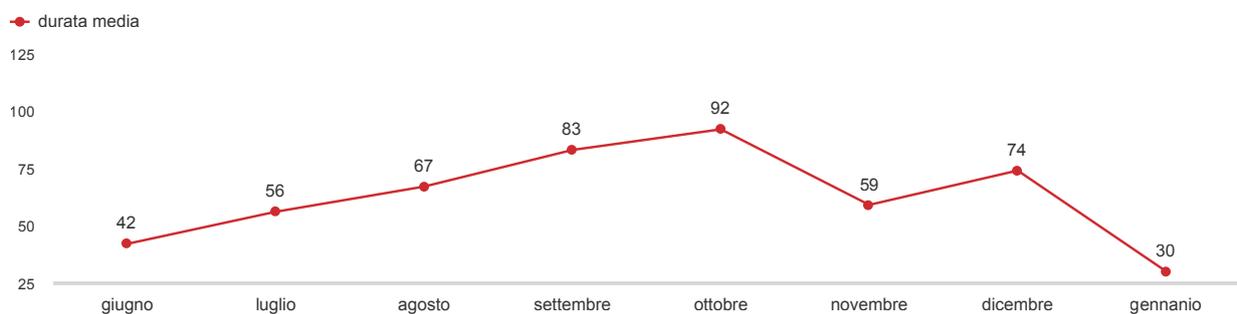
L'andamento nella legislatura

Il governo Conte si è riunito molto spesso nel mese di gennaio, soprattutto perché le questioni da risolvere sono state molteplici. Dal caso Carige, ai decreti collegati alla manovra finanziaria, passando per alcune importanti nomine a capo di autorità o agenzie pubbliche (vedi Istat ed Enac). Ma mentre il numero degli incontri è stato in media con quanto fatto nei mesi precedenti, quello che però si può notare in maniera abbastanza evidente è la loro corta durata.

I 6 incontri sono durati in media 30 minuti, con solo la riunione del 31 gennaio che si è avvicinato all'ora di durata (56 minuti per la precisione). **Hanno fatto molto notizia in questo senso gli 8 minuti di consiglio dei ministri per deliberare il decreto salva-Carige.**

Le riunioni del consiglio dei ministri sono durate in media 30 minuti

Durata media degli incontri del consiglio dei ministri da quando si è insediato



DESCRIZIONE: A gennaio come a dicembre si sono svolte 6 riunioni. Solo a giugno, quando si è formato il governo, erano state di più: 7

DA SAPERE: Per ogni mese è stata calcolata la durata media degli incontri svolti

FONTE: openpolis

Tutto questo rientra in un trend, non nuovo, che vede la durata delle riunioni del consiglio dei ministri accorciarsi governo dopo governo. Questo esecutivo conferma quindi quanto già avveniva negli anni passati, e per l'ennesima volta solleva la questione di quanto le riunioni del consiglio dei ministri siano ormai diventate una formalità, e non più un luogo di confronto. **Certamente però quanto registrato nel mese di gennaio rappresenta un dato record: mai da inizio legislatura la media era scesa sotto i 40 minuti.**

Nel mese appena trascorso sono state approvate 7 leggi dal parlamento, dato mensile più alto da inizio legislatura.

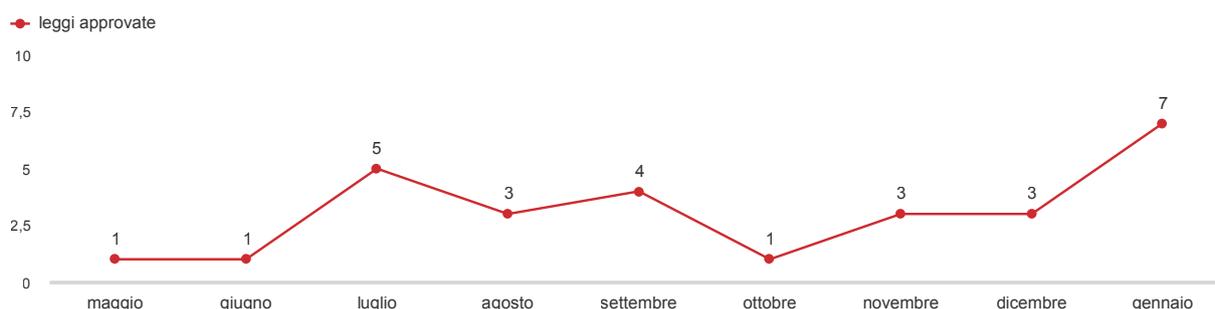
Le leggi approvate a gennaio sono tutte ratifiche di trattati internazionali.

Da notare che si tratta di 7 disegni di legge che hanno ratificato trattati internazionali, provvedimenti quindi che nascono fuori dall'aula di camera e senato, e che il parlamento ha dovuto solo approvare. **Gli accordi ratificati riguardano:**

- Giappone - trasferimento di equipaggiamenti e di tecnologia di difesa;
- Laos - cooperazione culturale, scientifica e tecnologica;
- Montenegro - cooperazione culturale e di istruzione;
- Bosnia ed Erzegovina - accordo bilaterale in tema di estradizione;
- Francia e Principato di Monaco - accordo Ramoge;
- Macedonia - vari accordi in tema di giustizia;
- Protocollo di Nagoya - Kuala Lumpur, in materia di responsabilità e risarcimenti.

Sette leggi approvate a gennaio, record da inizio legislatura

Numero di leggi approvate da inizio legislatura, mese per mese



DESCRIZIONE: In totale sono 28 le leggi approvate nella XVIII legislatura, il 25% a gennaio.

DA SAPERE: Per ogni mese viene riportato il numero di testi che hanno completato l'iter parlamentare.

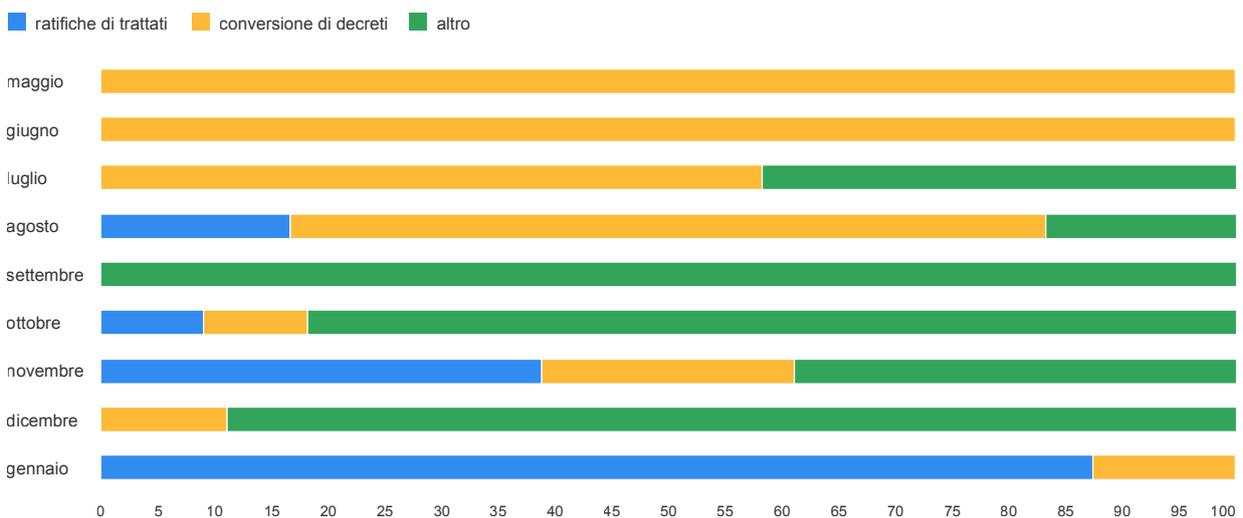
FONTE: openpolis

È la terza volta da inizio legislatura, era già successo a maggio e a ottobre, che il 100% delle leggi approvate dall'aula sono ratifiche di trattati internazionali. Questo elemento ha anche delle ripercussioni sulla qualità delle votazioni finali avvenute in aula. Anche questo mese, come abbiamo già avuto modo di analizzare nel nostro report sui primi 6 mesi del governo Conte, la stragrande maggioranza dei voti finali ha avuto una bassissima percentuale di voti contrari. Oltre ai 7 voti finali appena citati, è stato anche dato il via libera in prima lettura alla conversione in legge del decreto semplificazioni. Quest'ultimo è stato l'unico disegno di legge votato a gennaio in cui la percentuale di contrari ha superato l'1%. Nello specifico i voti contrari sono stati il 32,7%.

Nelle totale delle altre occasioni c'è stato 1 solo voto contrario, sul trattato con il governo del Montenegro. Cosa vuol dire tutto questo? Che da inizio legislatura, e anche gennaio lo conferma, escludendo i decreti del governo le aule di camera e senato sono state impegnate o con la discussione di testi su cui generalmente non si interviene (come i trattati) o su provvedimenti dal basso impatto normativo, e su cui i voti contrari sono pochi.

A gennaio votate solo ratifiche di trattati e decreti del governo

Voti finali per tipologia di provvedimento



DESCRIZIONE: È la terza volta da inizio legislatura in cui vengono votati solamente decreti legge e ratifiche di trattati internazionali.

DA SAPERE: Per ogni mese sono stati contati i voti finali, e raggruppati per tipologia.

FONTE: openpolis

Il confronto con i governi precedenti

Prendendo il dato nella sua totalità, il **71,43% delle leggi approvate da inizio legislatura sono state o ratifiche di trattati internazionali (28,57%) o conversioni di decreti legge del governo (42,86%)**. Di gran lunga le tipologie di testi più ricorrenti.

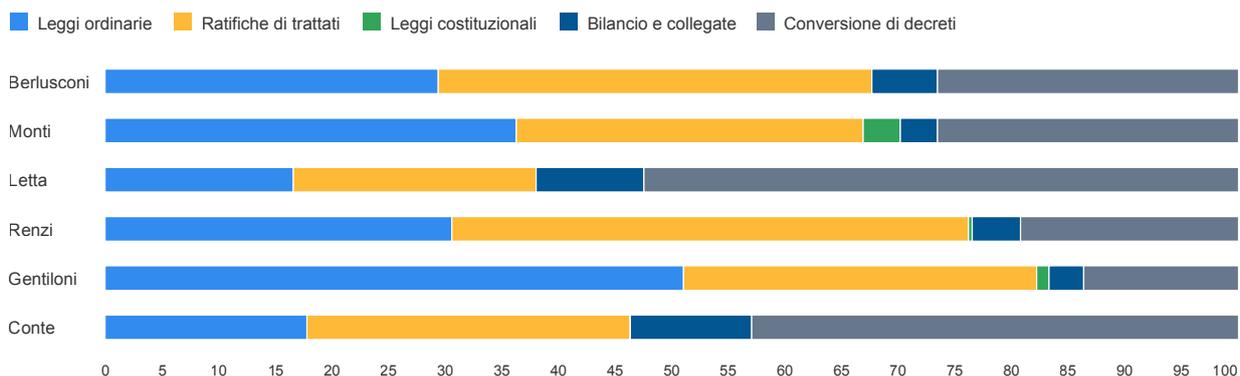
71,43%

Delle leggi approvate da inizio legislatura sono o conversioni di decreti legge del governo o ratifiche di trattati internazionali.

Percentuali molto alte, anche nel confronto con i governi della XVI e XVII legislatura: solo il governo Letta infatti aveva un dato superiore, con il 73,81% delle leggi approvate che erano o decreti o ratifiche di trattati. Più distanti, da questo punto di vista, gli altri esecutivi: Gentiloni (44,79%), Monti (57,02%), Renzi (64,75%) e Berlusconi (64,86%).

Oltre il 40% delle leggi approvate sono decreti

Leggi approvate per tipologia



DESCRIZIONE: Un quarto delle leggi approvate dal nostro parlamento dal 2008 ad oggi sono conversioni di decreti del governo.

DA SAPERE: Le leggi approvate dai governi sono state categorizzate per tipologia.

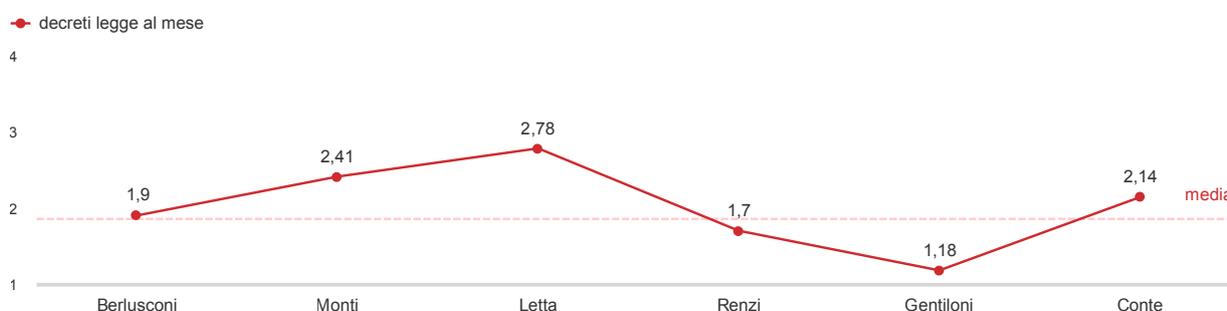
FONTE: openpolis

Il fatto che questo governo, come i precedenti d'altronde, stia monopolizzando la produzione legislativa dell'aula lo si evince anche dal numero di decreti legge che vengono deliberati al mese in consiglio dei ministri. **In media dall'inizio della XVIII legislatura sono più di 2 al**

più di 2 al mese, terzo valore più alto dal governo Berlusconi ad oggi. La classifica è guidata dal governo Letta (2,78), con dietro il governo Monti (2,41), anche se quest'ultimo merita una menzione particolare in quanto governo tecnico intervenuto in un periodo di crisi economico-istituzionale. Quanto fatto registrare fino ad ora dal governo Conte è comunque un dato sopra la media, e notevolmente superiore a quello degli esecutivi Berlusconi (1,90), Renzi (1,70) e Gentiloni (1,18).

Decreti legge, da strumento "straordinario" a "ordinario"

Numero di decreti legge deliberati al mese



DESCRIZIONE: Dal governo Berlusconi ad oggi sono stati emanati una media di 1,85 decreti legge al mese. L'esecutivo Conte è sopra la media.

DA SAPERE: Per ogni esecutivo viene mostrato il rapporto tra decreti legge emanati e mesi di governo.

FONTE: openpolis

In questo senso gli ultimi due mesi di governo sono stati particolarmente densi, con ben 5 diversi decreti legge emanati. Dobbiamo evidenziare però che il ricorrente utilizzo di questo strumento non sempre risulta in un iter parlamentare regolare. Da quando si è insediato l'esecutivo, per 3 dei 15 decreti deliberati in consiglio dei ministri si è deciso di non procedere con la conversione in legge, facendo quindi decadere i testi.

I decreti sono così numerosi che non si riescono ad approvare tutti, e quindi poi vengono accorpati in parlamento. È già successo 3 volte.

Non ripensamenti politici, ma bensì l'intenzione di ridirezionare il contenuto di quei provvedimenti in altri decreti. Il decreto per la proroga dell'entrata in vigore della fatturazione elettronica per i benzinai è stato trasportato nel decreto dignità, per il decreto giustizia sportiva, che doveva rientrare nel decreto fiscale, è stato predisposto un ddl collegato alla manovra finanziaria, e il decreto Ncc è stato incardinato nel decreto semplificazioni.

2,4

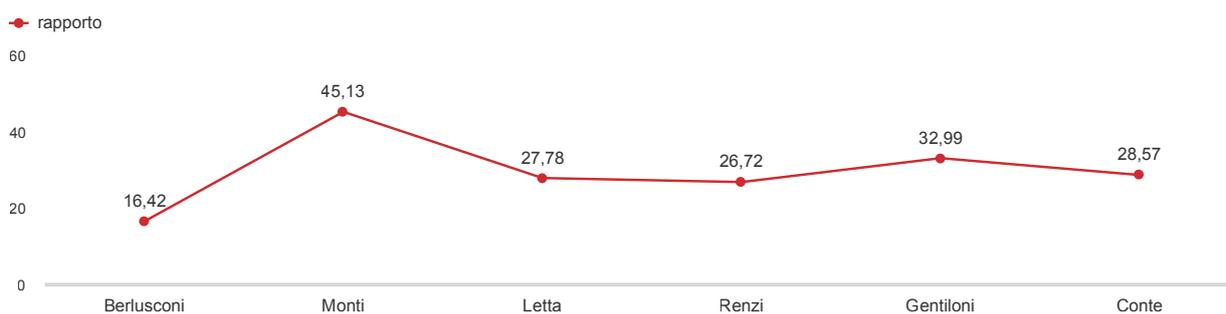
Decreti legge deliberati al mese da quando si è insediato il governo Conte.

Cosa vuol dire tutto questo? Che se da un lato si stanno producendo tanti decreti legge, dall'altro non si riesce a tenere il passo con l'approvazione parlamentare, costringendo il governo ad accorpate i testi successivamente. **Elementi che ovviamente continuano a rendere il decreto uno strumento inopportuno abusato dai governi del nostro paese.**

Allo stesso tempo gennaio si è contraddistinto, e questa volta l'elemento è positivo, per il fatto che il governo non ha fatto ricorso alla fiducia per l'approvazione di provvedimenti. Una novità considerando che sia a novembre (2 voti di fiducia), che a dicembre (ben 5 voti), lo strumento era stato ampiamente utilizzato dal governo Conte.

Quasi 3 leggi su 10 approvate con la fiducia dal governo Conte

Rapporto tra voti di fiducia e leggi approvate



DESCRIZIONE: Da dopo il governo Monti la percentuale si è stabilizzata intorno al 30%.

DA SAPERE: Il valore è in percentuale.

FONTE: openpolis

Questo da un lato ha abbassato il rapporto tra leggi approvate e voti di fiducia (ora al 28,57%), dall'altro ha confermato quanto già emerso nei mesi precedenti. Nei primi mesi di governo l'esecutivo ha utilizzato poco la fiducia soprattutto perché non c'erano in discussione provvedimenti politici o dall'alto impatto normativo. Un periodo iniziale in cui il dibattito parlamentare non era molto acceso.

Quando ci sono provvedimenti chiavi (come a dicembre) il governo utilizza spesso la fiducia. Quando non ci sono (come a gennaio) lo strumento non viene impiegato.

Quando i provvedimenti importanti sono arrivati, come a novembre e dicembre con il decreto sicurezza, ddl anticorruzione e la leggi di bilancio, l'utilizzo dello strumento si è intensificato. **Gennaio in questo senso ha confermato questo trend: non essendo stati votati disegni di legge politici, ma principalmente ratifiche di trattati, la fiducia non è stata utilizzata.**

Gli equilibri della maggioranza

Con l'espulsione di Saverio De Bonis e Gregorio De Falco dal gruppo Movimento 5 stelle del senato la maggioranza giallo-verde subisce potenzialmente delle perdite. Si tratta dei primi 2 cambi di gruppo a Palazzo Madama da inizio legislatura, ramo che sin dalla nascita del governo Conte ha rappresentato il banco di prova più difficile per l'esecutivo.

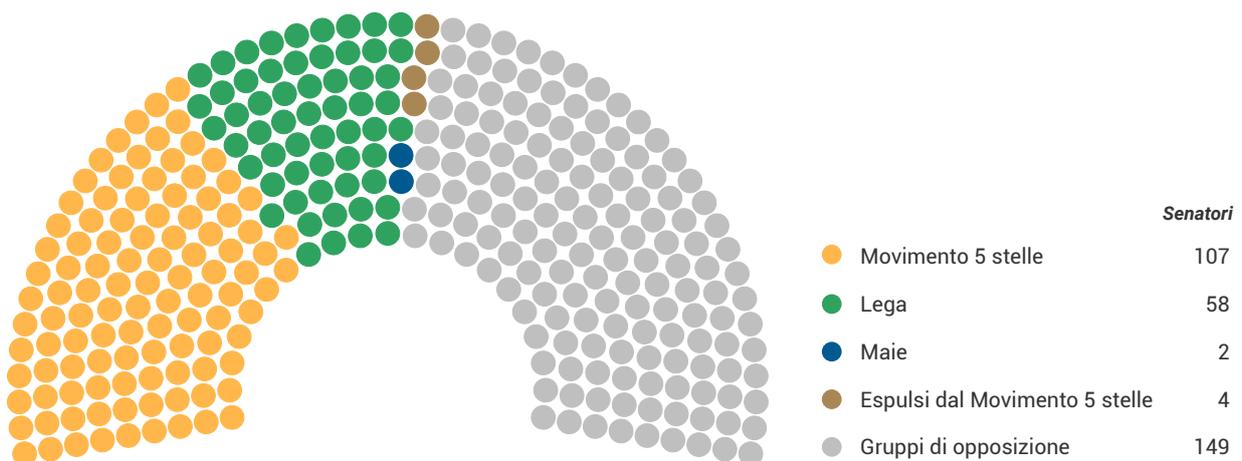
+6

È lo scarto del governo sulla soglia di maggioranza assoluta al senato.

Considerando che la soglia di maggioranza assoluta è fissata a 161 senatori (metà +1 dell'aula), ad oggi i due gruppi parlamentari al governo possono contare su 165 senatori: 107 del Movimento 5 stelle e 58 della Lega. **Una margine di soli 4 voti reso più "solido" dall'accordo che era stato raggiunto a inizio legislatura con i 2 eletti all'estero del Maie.** Accordo che aveva portato alla nomina del senatore Merlo a sottosegretario agli affari esteri, e che attualmente porta lo scarto certo sulla soglia di maggioranza del governo a soli 6 senatori.

Il governo ha un margine di 6 voti

I numeri della maggioranza al senato - XVIII legislatura



DESCRIZIONE: Al momento la maggioranza può contare su 167 senatori.

DA SAPERE: I membri del Maie, come gli espulsi del M5s, fanno parte del gruppo Misto del senato.

FONTE: openpolis

A questi numeri si possono aggiungere potenzialmente i 4 espulsi dal Movimento 5 stelle: quelli della prima ora (**Buccarella** e **Martelli**), e quelli fuoriusciti a gennaio (**De Bonis** e **De Falco**). Buccarella ha continuato a sostenere il governo, mentre Martelli, proprio negli ultimi mesi, è entrato in forte disaccordo con l'esecutivo, votando contro le questioni di fiducia poste dal governo a dicembre (una su tutte quella sulla legge di bilancio). **Sarà ora interessante monitorare i comportamenti di De Bonis, che a gennaio da espulso ha votato a favore del decreto semplificazioni, e De Falco, che invece è stato assente.**

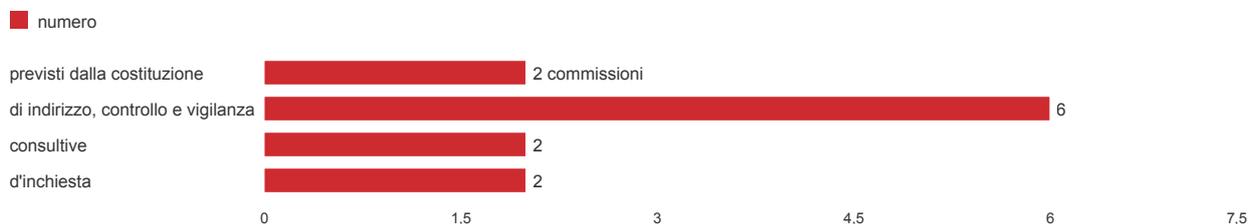
Come hanno votato gli espulsi del M5s al senato nei voti chiave di dicembre e gennaio			
Senatore	Fiducia ddl anti corruzione (13/12/2018)	Fiducia legge di bilancio (22/12/2018)	Decreto semplificazioni (29/01/2019)
Buccarella	favorevole	favorevole	favorevole
De Bonis	favorevole	favorevole	favorevole
De Falco	favorevole	astenuto	assente
Martelli	contrario	contrario	assente

Il focus: le commissioni bicamerali

A gennaio si sono costituite 4 commissioni bicamerali. La **commissione parlamentare per le questioni regionali**, quella **per la semplificazione**, la **commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria** e infine la **commissione di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale**. Due presidenze su quattro sono andate al Movimento 5 stelle (Emanuela Corda e Sergio Puglia), una è andata alla Lega (Ugo Parolo), e infine una a Liberi e uguali (Nico Stumpo). Salgono così a **12 le commissioni bicamerali** costituite nel nostro parlamento, due in meno che nella **scorsa legislatura**. Rispetto alla legislatura passata infatti le commissioni d'inchiesta bicamerali sono 2 e non 4, non essendo state costituite quelle sul rapimento e uccisione di Aldo Moro e quella di indagine sul sistema bancario e finanziario. L'iter di istituzione di quest'ultima ha subito un forte rallentamento, dopo che il **disegno di legge aveva ricevuto una prima approvazione al senato** ad inizio dello scorso novembre.

12 organismi bicamerali costituiti da inizio legislatura

Numero di organismi bicamerali divisi per tipologia



DESCRIZIONE: Rispetto alla scorsa legislatura ci sono due commissioni d'inchiesta bicamerali in meno.

DA SAPERE: Non è stata conteggiata la commissione consultiva ricompensa al merito civile.

FONTE: openpolis

Le commissioni d'inchiesta sono la variabile più determinante quando si quantifica il numero di organi bicamerali nelle diverse legislature. Lo sono in quanto questi organi vanno comunque formati tramite l'approvazione di un'apposita legge di volta in volta. **Non solo, una volta che vengono istituite, tramite legge, vanno costituite con l'elezione dell'ufficio di presidenza.** Un elemento non scontato che, **come analizzato in passato**, richiede generalmente 3 mesi, in quanto necessario il previo accordo tra le forze di maggioranza.

Appendice

Tabelle di confronto, dati della XVIII legislatura al 31 gennaio 2019

L'iniziativa delle leggi approvate				
Legislatura	Governativa	Parlamentare	Popolare	Regionale
XIII	77,70%	22,19%	0,11%	0%
XIV	78,54%	21,46%	0%	0%
XV	88,39%	11,61%	0%	0%
XVI	76,21%	23,27%	0%	0,51%
XVII	74,67%	24,80%	0,26%	0,26%
XVIII	78,57%	21,43%	0%	0%

Tipologia di leggi approvate					
Legislatura	Ordinaria	Conversione di decreto	Bilancio o collegate	Costituzionale	Ratifica trattato
XIII	46,47%	19,21%	2,32%	0,77%	31,24%
XIV	34,31%	29,05%	2,92%	0,29%	33,43%
XV	26,79%	28,57%	7,14%	0,89%	36,61%
XVI	30,69%	27,11%	5,12%	1,02%	36,06%
XVII	33,25%	21,90%	4,75%	0,53%	39,58%
XVIII	17,86%	42,86%	10,71%	0%	28,57%

Questioni di fiducia su provvedimenti in discussione			
Governmento	Questioni di fiducia	Al mese	% a leggi approvate
Berlusconi	45	1,07	16,42%
Monti	51	3	45,13%
Letta	10	1,11	27,78%
Renzi	66	2	26,72%
Gentiloni	32	2,13	32,99%
Conte	8	1,14	28,57%

Decreti legge presentati al parlamento		
Governmento	decreti legge	al mese
Berlusconi	80	1,90
Monti	41	2,41
Letta	25	2,78
Renzi	56	1,70
Gentiloni	20	1,18
Conte	15	2,14

Tipologia di provvedimenti presentati dal governo al parlamento					
Governo	Ordinaria	Ratifica trattati	Costituzionale	Bilancio o collegate	Conversione decreto
Berlusconi	33,33%	35,09%	1,46%	6,73%	23,39%
Monti	23,70%	42,22%	0,74%	5,19%	28,15%
Letta	27,03%	42,22%	0,74	5,19%	28,15%
Renzi	23,04%	44,35%	0,43%	7,83%	24,35%
Gentiloni	21,31%	45,9%	0%	6,56%	26,23%
Conte	15,91%	40,91%	0%	11,36%	31,82%

Riunioni del consiglio dei ministri		
Governo	Riunioni	Al mese
Berlusconi	163	3,88
Monti	79	4,65
Letta	50	5,56
Renzi	143	4,33
Gentiloni	85	5,67
Conte	41	5,86