

POTERE POLITICO

# Il parlamento sospeso

Dati, analisi e confronti sui primi 2 anni della XVIII legislatura



<b>La XVIII legislatura</b>	<b>4</b>
Il ruolo del parlamento	4
Due anni di attese	5
Due anni di emergenze	7
<b>I numeri della produttività</b>	<b>9</b>
I disegni di legge	9
Le leggi di iniziativa parlamentare	11
Le proposte di legge a metà strada	12
Come sono andati i voti finali	12
Le leggi votate nella XVIII legislatura	14
Il contributo dei parlamentari sui provvedimenti del governo: gli emendamenti	15
Il tempo di discussione delle leggi	16
Il sindacato ispettivo, un po' di numeri	18
Il ruolo di deputati e senatori	19
<b>Governo tuttofare</b>	<b>20</b>
Le proposte del governo nella XVIII legislatura	21
L'utilizzo improprio dei decreti	22
Per peggiorare le cose: decreti salvo intese, accorpati e rivoluzionati	24
L'abuso della fiducia per approvare i decreti	27
Le leggi approvate	29
Le leggi ancora incomplete	30
<b>I cambi di gruppo</b>	<b>33</b>
Una legislatura divisa in due	33
Il confronto con il passato	35
I flussi tra i gruppi	36
Il caso del Movimento 5 stelle	38
La babele del gruppo Misto	39
<b>Appendice</b>	<b>41</b>

**I numeri**

**89**

giorni di attesa per l'inizio reale della legislatura con la formazione del primo governo Conte.

Ne parliamo a pagina 6

**80%**

dei disegni di legge di iniziativa parlamentare non ha mai iniziato il suo iter.

Ne parliamo a pagina 10

**1/3**

delle leggi approvate da inizio legislatura sono decreti legge.

Ne parliamo a pagina 21

**44%**

dei decreti del governo sono stati approvati con la fiducia

Ne parliamo a pagina 28

**630**

i decreti attuativi richiesti dalle leggi approvate nella XVIII legislatura

Ne parliamo a pagina 30

**106**

i cambi di gruppo da inizio legislatura

Ne parliamo a pagina 33

## La XVIII legislatura

Il 23 marzo del 2018 è iniziata la XVIII legislatura. In questi giorni ricorrono i 2 anni di attività, un evento che è coinciso con l'emergenza Coronavirus che sta colpendo il nostro paese. Questa pubblicazione vuole analizzare l'attività di camera e senato in questo periodo, focalizzando anche l'attenzione sui due governi che si sono succeduti: Conte I (5stelle-Lega) e Conte II (5stelle, Pd e Leu).

### **L'emergenza Coronavirus ha accentuato un problema cronico delle nostre istituzioni: qual è il ruolo del parlamento?**

Com'è noto il nostro parlamento non sta passando un ottimo momento di salute, e quanto avvenuto in questa legislatura lo ha confermato. L'ambigua situazione politica di questi anni, resa evidente da diverse maggioranze di orientamento diametralmente opposto, ha contribuito a compromettere la centralità del parlamento.

Nonostante i tanti proclami fatti, dal presidente della camera Fico al capo del governo Conte, in nessun modo si è riusciti ad invertire questa tendenza.

In questi due anni infatti abbiamo testimoniato un parlamento sospeso, tra attese e tensioni politiche che ne hanno compromesso l'attività. L'approvazione poi della riforma costituzionale per il taglio dei parlamentari, ha riaperto il dibattito su come rendere più efficiente l'istituzione più importante del nostro paese. Anche l'emergenza Coronavirus ha messo in difficoltà camera e senato, facendo emergere quanto sia necessario assicurare il funzionamento dell'aula, soprattutto in periodi come questo, per contribuire attivamente al miglioramento delle norme governative.

### **Il ruolo del parlamento**

Da anni ormai il parlamento italiano viene costantemente delegittimato, svuotato dalle sue funzioni, e costretto ad avere un ruolo secondario nelle dinamiche del paese. Una situazione principalmente causata da esecutivi che sempre più hanno abusato del loro ruolo per interferire sugli equilibri dell'aula. L'instabilità politica nazionale, e l'incertezza economica, hanno di fatto immobilizzato il parlamento in questi 2 anni.

### **Il parlamento non riesce a imporsi autonomamente su eventi esterni e altre istituzioni.**

Il parlamento in questo senso sembra essere perennemente in balia di eventi che dall'esterno influiscono sulla sua capacità di operare. Che sia l'emergenza Coronavirus che ne impedisce il funzionamento regolare, o l'attesa che impasse politici si sblocchino, e che quindi altri attori, principalmente il governo, agiscano attivamente.

In questo senso la difficoltà che ha il parlamento di imporsi e definirsi in maniera autonoma e indipendente, rilancia la necessità di riforma l'istituzione. Il parlamento deve riacquistare il suo ruolo centrale nelle dinamiche di rappresentanza democratica del nostro paese.

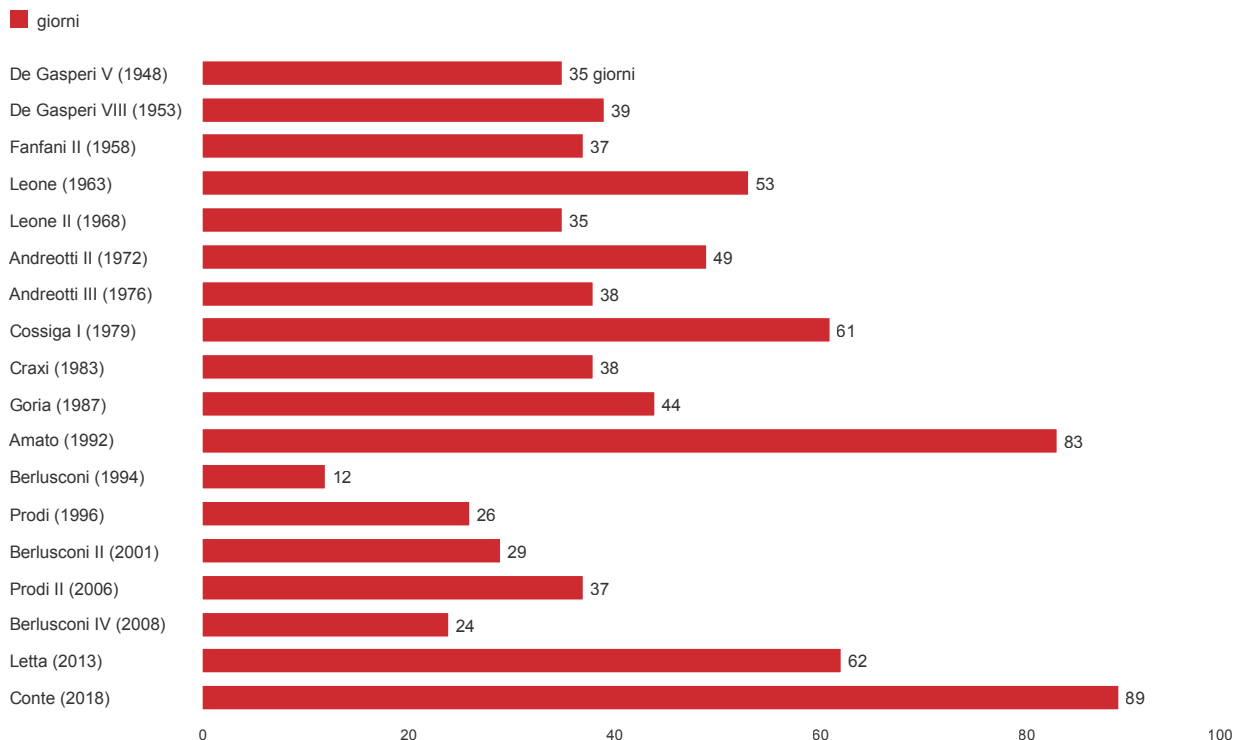
## Due anni di attese

Il voto del 2018, come quello del 2013, non ha sancito un chiaro vincitore. Il Movimento 5 stelle, uscito come primo partito dalle urne, non aveva infatti i numeri per formare una maggioranza in maniera autonoma. Questo ha portato alla **più lunga attesa per la formazione di un governo dal giorno del voto della nostra storia repubblicana.**

Ci sono voluti infatti 89 giorni di attesa per sbloccare l'impasse politico, e trovare l'accordo tra Movimento 5 stelle e Lega per la nascita dell'esecutivo Conte I. In questo periodo il parlamento è stato fermo: **la mancanza di una maggioranza parlamentare chiara ha reso impossibile la formazione delle commissioni parlamentari, cuore pulsante dell'attività legislativa.** Nonostante infatti la legislatura sia iniziata il 23 marzo, formalmente fino a inizio giugno è successo poco o nulla.

## Attesa record per il governo Conte

Andamento nel tempo dalla prima legislatura alla XVIII



**DA SAPERE:** Per ogni legislatura è stato calcolato il numero di giorni trascorsi dal giorno del voto alla formazione del primo governo.

Come nel 2013 quindi, anche la XVIII legislatura è iniziata con un'atipica alleanza di governo tra due forze politiche avversarie durante la campagna elettorale. L'accordo tra i due partiti era basato sul famoso "**Contratto di governo**", un elemento che ha vincolato molte delle decisioni prese ai punti affrontati nel testo. I primi mesi di governo sono stati quindi caratterizzati da una lunga fase di studio, che è poi proseguita in una costante necessità da parte dei due partner di portare a casa i punti programmatici dell'uno e dell'altro. Dall'approvazione del **decreto dignità** (M5s) al **decreto sicurezza** (Lega), passando per lo **spazzacorrotti** (M5s) e la riforma della **legittima difesa** (Lega).

La crisi estiva del 2019 ha completamente rivoluzionato gli equilibri della XVIII legislatura. L'uscita della Lega dalla maggioranza ha portato a Palazzo Chigi due partiti di centrosinistra: Partito democratico e Liberi e uguali. Questo ha di fatto ribaltato l'orientamento politico dell'esecutivo, lasciando il Movimento 5 stelle al centro come perno

di questa fase. Il nuovo esecutivo, sempre presieduto da Giuseppe Conte, è nato con l'obiettivo principale di scongiurare l'aumento dell'Iva.

## **Alleanze di governo atipiche hanno rallentato l'azione dell'esecutivo, e quindi del parlamento.**

Una decisione che è maturata con l'approvazione della **legge di bilancio** a fine 2019. Con l'inizio del 2020 è cominciata invece una fase interlocutoria della legislatura. Le elezioni regionali e la difficoltà di trovare la quadra su determinati temi, hanno reso difficile per il governo portare avanti proposte politiche concrete. In un sistema ormai fortemente incentrato sull'input legislativo dell'esecutivo, questo di fatto ha immobilizzato il parlamento. 2020 che è stato poi fortemente sconvolto dall'arrivo dell'emergenza Coronavirus.

## **Due anni di emergenze**

Il 2020 ad oggi è stata la massima espressione dei molti mali che attanagliano il parlamento italiano da anni. Un'istituzione sospesa tra l'incapacità di riformarsi e un governo sempre più incisivo nel forzare la sua agenda politica su camera e senato.

A gennaio e febbraio camera e senato hanno approvato poche leggi, tutte (o quasi) conversioni di decreti legge del governo. L'inizio dell'emergenza Coronavirus poi ha comprensibilmente assorbito l'energia politica dell'esecutivo da fine febbraio in poi. Una crisi che ha anche visto il parlamento temporaneamente fermarsi, un atto necessario visto il bisogno di avviare una riflessione su come garantire la sicurezza e la salute dei parlamentari.

## **Abbiamo vissuto 2 anni di "emergenze": tra quelle reali, Covid, e quelle procedurali, con un governo tuttofare.**

Per affrontare la crisi sanitaria l'esecutivo ha deliberato ulteriori decreti legge. Provvedimento che come noto devono essere convertiti in legge da camera e senato. Ma l'emergenza sanitaria, e la difficoltà di conciliare il lavoro parlamentare con il rispetto degli obblighi di sicurezza, hanno fatto emergere non poche questioni. Ci sono state molte polemiche infatti sulla chiusura dell'aula a Montecitorio e Palazzo Madama. Una chiusura inizialmente dovuta, ma che ha portato molti a riflettere sull'opportunità o meno dell'avvenuto.

Le proposte sul tavolo sono state molte, dall'istituzione di una commissione speciale all'utilizzo della tecnologia per far lavorare anche i parlamentari da remoto. Tutte soluzioni che sono state poi scartate, per favorire maggiormente il confronto (anche in aula) sui provvedimenti. Un tentativo quindi di dare il giusto livello di centralità all'istituzione in questa fase delicata. Ma se è vero che l'apporto di deputati e senatori non si può ridurre ad approvare le proposte del governo, di fatto in questi 2 anni di legislatura questo è successo. Perché, come andremo a vedere, analizzando i dati della produttività parlamentare, sembrerebbe che l'Italia sia in una situazione di emergenza da inizio legislatura.

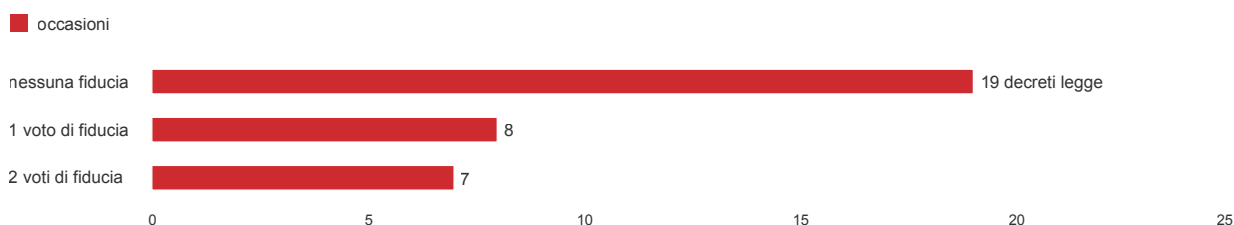
**1/3** delle leggi approvate da inizio legislatura sono decreti legge.

In un certo senso infatti abbiamo vissuto 2 anni di emergenze. Alcune sono state reali, come l'attuale crisi Coronavirus, altre invece sono state procedurali. **I governi Conte I e II hanno infatti abusato delle decretazioni d'urgenza per legiferare.** Circa 1/3 delle leggi uscite dal parlamento sono stati infatti decreti legge del governo. Non solo, in quasi la metà dei casi questi testi hanno visto un ricorso al voto di fiducia, riducendo ancor di più lo spazio per un dibattito e un confronto costruttivo.

Il problema è che nella maggior parte dei casi l'utilizzo del decreto è risultato inappropriato. Non per affrontare emergenze ed urgenze, ma per implementare l'agenda del governo. È stato così per i vari decreti dignità, sicurezza, quota 100 e reddito di cittadinanza durante il governo Conte I, come lo è stato con quelli cuneo fiscale ed intercettazioni nel Conte II.

## Oltre il 40% dei decreti sono stati approvati con la fiducia

I voti di fiducia necessari per l'approvazione dei decreti - XVIII legislatura



**DA SAPERE:** Con il voto di fiducia l'esecutivo può decidere di mettere la fiducia su un disegno di legge, legando il proprio destino a quello del testo.



## I numeri della produttività

L'analisi dei numeri può aiutare a comprendere cosa è successo nel parlamento italiano in questi due anni. Può soprattutto aiutare a raccontare quanto camera e senato siano state bloccate, tra l'incapacità di imporsi sulle dinamiche governative, e la tendenza degli esecutivi di abusare del proprio ruolo.

Perché se è vero che due diverse maggioranze hanno guidato i lavori di camera e senato, entrambe partite con la volontà di ridare centralità al parlamento, è anche vero che molto poco è cambiato rispetto al passato.

### Con l'iniziativa delle leggi in mano al governo, cosa rimane ai parlamentari?

In questi due anni di legislatura si sono svolte 519 sedute del parlamento, 318 alla camera e 201 al senato. Si sono tenuti 291 voti finali (155 alla camera e 136 al senato), che hanno portato all'approvazione di 108 leggi. Quasi 90 mila gli emendamenti depositati, e 9.984 gli atti di sindacato ispettivo redatti. Tanti numeri, che bisogna analizzare meglio per comprendere la produttività parlamentare in questi 2 anni.

### I disegni di legge

Durante i primi 2 anni della XVIII legislatura sono stati presentati oltre 4.000 disegni di legge, di cui oltre il 90% di iniziativa parlamentare. Un'alta molte di proposte che, come avviene da anni, nella maggior parte dei casi non inizia mai il proprio iter.

### La maggior parte delle proposte di legge dei parlamentari non inizia mai il proprio iter.

Prima di entrare nello specifico di cosa ha fatto in questi anni il nostro parlamento, è corretto analizzare cosa non è stato fatto. Parliamo quindi di cosa è stato lasciato incompleto. Sono molti infatti gli atti che non completano mai il proprio iter, su tutti i disegni di legge.

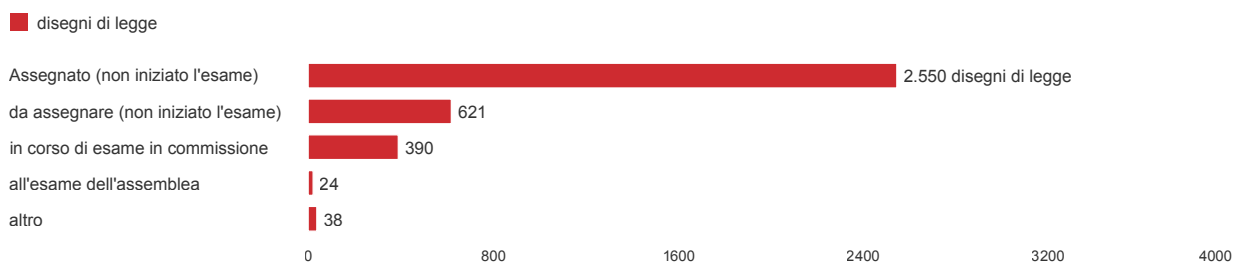
Da inizio legislatura deputati e senatori hanno presentato 3.752 proposte di legge, di cui oltre l'80% non ha mai realmente iniziato il proprio iter parlamentare. Nello specifico abbiamo 2.550 ddl che sono stati assegnati alla commissione competente, ma che non

sono mai stati discussi, e altre 621 proposte che non sono neanche mai state affidate ad una commissione parlamentare.

Di fatto una minima parte delle proposte di deputati e senatori ha la possibilità di diventare legge. In 8 casi su 10 quindi i testi sono stati depositati in parlamento, e lì sono rimasti, contribuendo alla formazione di un archivio immacolato di disegni di legge.

## Oltre l'80% dei disegni di legge di iniziativa parlamentare deve ancora iniziare il proprio iter

Stato dei disegni di legge di iniziativa parlamentare con iter non concluso



**DA SAPERE:** Diversi soggetti hanno il potere di iniziativa legislativa nel nostro assetto costituzionale. Oltre a governo e parlamento, i principali, anche regioni, cnel e cittadini possono presentare disegni di legge.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

Delle oltre 4.000 proposte depositate, quelle che hanno completato il proprio iter sono state 108. Ricordiamo che il potere legislativo nel nostro assetto costituzionale è il parlamento, ma che l'iniziativa legislativa può essere esercitata da numerosi attori. **Ma mentre proprio il parlamento dovrebbe essere il protagonista di questa partita, ormai da anni il ruolo principale lo interpreta il governo.**

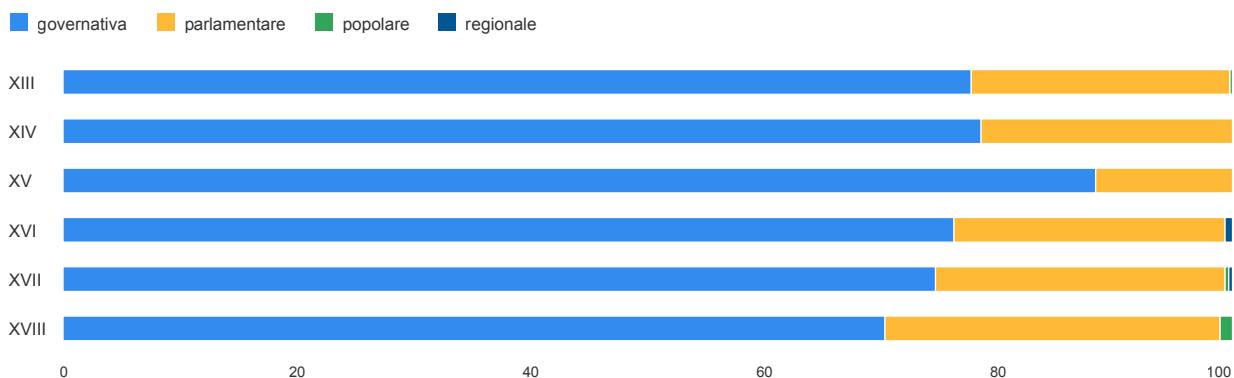
**70%** delle leggi approvate nella XVIII legislatura sono di iniziativa governativa.

Nella XVIII legislatura il 70,37% delle leggi approvate sono state presentate dal governo. Il dato dell'iniziativa parlamentare è in risalita rispetto al passato, ma si attesta comunque

sotto al 30%. Praticamente ininfluyente il peso delle altre iniziative nei dati totali di legislatura.

## Al governo l'iniziativa delle leggi approvate

L'iniziativa delle leggi approvate



**DA SAPERE:** Nel nostro assetto costituzionale oltre a parlamento e governo anche altri attori possono presentare proposte di legge. Le regioni, i cittadini e il Cnel.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

## Le leggi di iniziativa parlamentare

Da inizio legislatura sono state approvate 31 leggi di iniziativa parlamentare. Il gruppo parlamentare più produttivo da questo punto di vista è stato il Movimento 5 stelle. Partito che non caso è stato l'unico al governo per tutta la durata dell'attuale legislatura.

**22 su 31** delle leggi di iniziativa parlamentare sono state depositate dal Movimento 5 stelle.

Tra le norme approvate di iniziativa parlamentare figurano alcune che sorprendono. È il caso per esempio del ddl costituzionale per il taglio dei parlamentari, che ufficialmente risulta essere a prima firma **Quagliariello (Fi)**. Il testo, scritto e voluto dal M5s, è l'unione di più provvedimenti di cui il primo depositato in ordine di tempo è quello di Quagliariello. Per

l'attuale funzionamento del sistema, in quanto autore del primo dei provvedimenti depositati tra quelli unificati, il senatore di Forza Italia è considerato il primo firmatario del testo.

Tra le leggi di iniziativa parlamentare, alcune meritano una menzione speciale. Parliamo nello specifico della **legge sui dispositivi di sicurezza per bambini in auto (Meloni - Fdi)**, quella sulle **class action (Salafia - M5s)** e il testo a prima firma **Giarrusso (M5s)** sul **voto di scambio politico-mafioso**.

Ma come spesso avviene, molta della produzione legislativa lasciata all'iniziativa dei parlamentari è dal basso impatto normativo. In questo senso citiamo le 9 ratifiche di trattati internazionali, i 4 provvedimenti per l'istituzione di commissione d'inchiesta e la dichiarazione di monumento nazionale del ponte sul Brenta a Bassano del Grappa.

## Le proposte di legge a metà strada

Nel corso di una legislatura può succedere che alcune proposte di legge comincino il proprio iter, e che dopo una prima approvazione da parte di un ramo, non arrivino mai alla doppia approvazione. **È il caso nell'attuale legislatura di 66 proposte**, la metà delle quali sono ratifiche di trattati internazionali.

**66** i disegni di legge approvati in un ramo, e in discussione nell'altro

Tra questi testi però alcuni, di iniziativa parlamentare, sono di non poco conto. **Stiamo parlando di altri 2 provvedimenti che mirano a riformare la costituzione**. Nello specifico il disegno di legge costituzionale in materia di **elettorato per l'elezione del senato**, uno dei correttivi alla base dell'alleanza di governo 5stelle-Pd-Leu, e di quello per riformare il funzionamento del **referendum e dell'iniziativa legislativa popolare**. In questo elenco figura anche il provvedimento per l'istituzione della **commissione d'inchiesta sulle comunità che accolgono minori** (caso Bibbiano), testo che ha ricevuto molta attenzione mediatica nel corso della legislatura.

## Come sono andati i voti finali

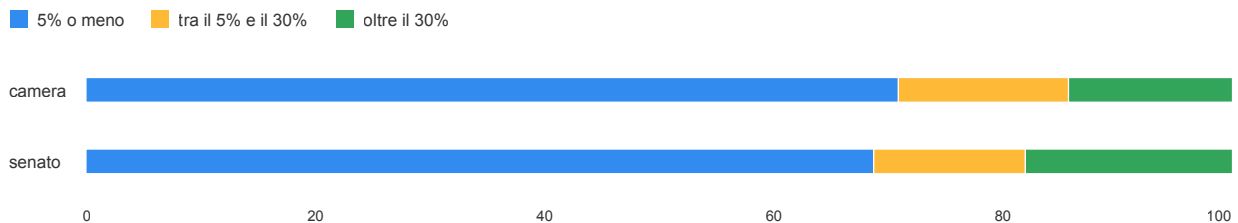
Nella dinamica governo-parlamento si inserisce chiaramente anche quella governo-maggioranza. Proprio per questo motivo diventa utile analizzare come il parlamento abbia approvato le leggi. Fondamentalmente quindi vedere quale sia stato lo "scontro" in aula nei voti finali alla camera e al senato.

## Nella maggior parte dei voti finali, i contrari sono stati il 5% o meno.

Da inizio legislatura ci sono stati circa 290 voti finali in parlamento, di cui poco più di 270 su disegni di legge. In 193 casi i voti contrari sono stati il 5% o meno, in 21 casi tra il 5% e il 30% e in 44 casi oltre il 30%. Questo fa emergere quanto siano state poche le votazioni in aula con un alto livello di scontro politico.

### Il 70% dei voti finali ha avuto solamente il 5% o meno di voti contrari

Percentuale di voti contrari nei voti finali della XVIII legislatura



**DA SAPERE:** Le ratifiche dei trattati internazionali sono uno dei provvedimenti che viene approvato in maniera più ricorrente nel parlamento. Leggi su cui lo scontro politico è basso, e in cui la percentuale di voti contrari è molto contenuta.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

A conferma di questo trend anche un altro dato: in ben 100 votazioni (36%) gli astenuti sono stati più dei contrari. In altri 82 casi poi (30%) sono stati equivalenti. Situazioni in cui l'opposizione ha preferito quindi astenersi apertamente, piuttosto che votare contro un determinato testo.

Questi numeri evidenziano quanto la contrapposizione tra maggioranza e opposizione si limiti a pochi provvedimenti. Per capire il perché di tutto questo, basta vedere quali sono stati i testi approvati durante la XVIII legislatura.

## Le leggi votate nella XVIII legislatura

I numeri dei voti finali ci permettono di aprire un altro grande tema dell'attività legislativa del nostro parlamento: cosa viene approvato. Come abbiamo già visto la stragrande maggioranza delle leggi che escono dal parlamento sono di iniziativa governativa. Nascono di fatto fuori dal parlamento.

In questa legislatura, come nelle precedenti, le ratifiche dei trattati internazionali sono gli atti più ricorrenti che vengono approvati. Norme che, come regolato dall'articolo 80 della costituzione, necessitano dell'autorizzazione del parlamento per diventare legge.

*“Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.”*

- **Articolo 80 della Costituzione italiana**

Il 33,33% delle leggi approvate da inizio legislatura sono proprio provvedimenti che ratificano trattati o convenzioni internazionali. Allo stesso tempo le leggi di conversione dei decreti del governo sono il 34,26% del totale. Mettendo insieme i numeri possiamo quindi dire che 2/3 dei testi approvati da camera e senato di fatto nascono fuori dal parlamento.

**2/3** delle leggi approvate sono o ratifiche di trattati internazionali o conversioni di decreti del governo.

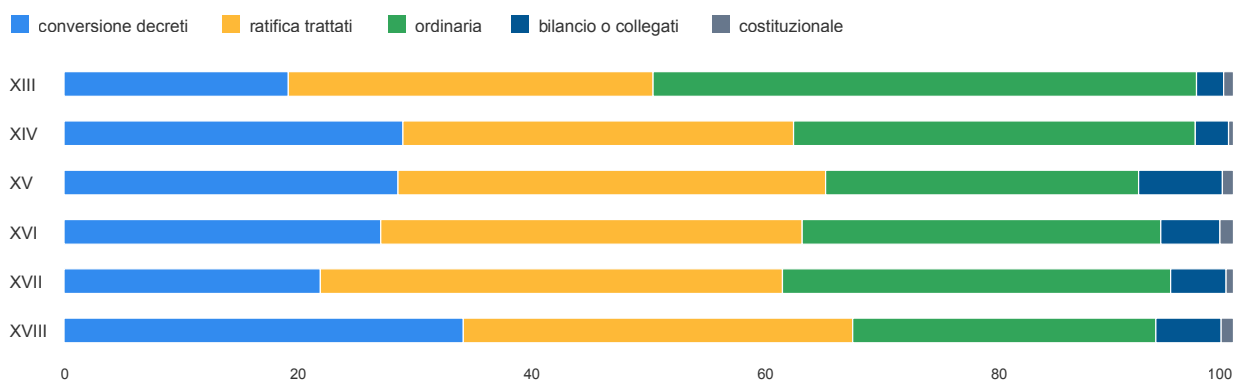
Dalla XIII legislatura ad oggi è decisamente il valore più alto, mai dal 1996 il peso di ratifiche e conversioni era stato così alto sulla produzione legislativa del parlamento. Un elemento certamente da non ignorare, soprattutto se, come vedremo dopo, il margine di manovra di deputati e senatori su questi provvedimenti è sempre più basso.

**Il peso dei decreti legge sulla produzione legislativa del parlamento è il più alto dalla XVI legislatura ad oggi.**

L'impatto dei decreti, e quindi del governo, sul lavoro dell'aula merita un'attenzione particolare. Ad oggi gli atti d'urgenza, o considerati tali dall'esecutivo, approvati dal parlamento rappresentano da soli 1/3 delle leggi della XVIII legislatura. Un record, perché anche qui si tratta del valore più alto dalla XIII legislatura in poi.

## Il 67% delle leggi approvate nascono fuori dal parlamento

Leggi approvate per tipologia



**DA SAPERE:** Le ratifiche dei trattati internazionali sono leggi ordinarie. Essendo così ricorrenti però meritano una trattazione a parte.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

## Il contributo dei parlamentari sui provvedimenti del governo: gli emendamenti

Sulle ratifiche dei trattati internazionali lo spazio di manovra che hanno i parlamentari è relativamente basso. In pochissime occasioni infatti si è testimoniato un **aumento di commi durante la trattazione parlamentare**.

Se come abbiamo visto prima molti dei voti finali della XVIII legislatura vedono una bassissima percentuale di voti contrari, questo è proprio dovuto alle tante ratifiche approvate. Su questi provvedimenti infatti generalmente il dibattito è molto poco, con camera e senato che si limitano ad approvare quanto viene presentato loro. **Non è un caso se nella stessa giornata può succedere che un ramo approvi dalle 3 alle 4 ratifiche.**

È sui decreti invece che deputati e senatori possono avere un ruolo maggiore, seppur con delle limitazioni. Il 7 febbraio del 2020 **l'Osservatorio legislativo e parlamentare della camera ha pubblicato un aggiornamento rendendo disponibili alcuni dati.** Proprio sui

decreti viene esplicito che da inizio legislatura nella loro trattazione parlamentare questi provvedimenti sono "cresciuti" in media del 84,10% in riferimento ai commi. Un dato molto superiore rispetto alla scorsa legislatura, **quando l'aumento era stato del 47,41%**.

**84,10%** l'aumento dei commi sui decreti del governo durante l'approvazione. Nella scorsa legislatura il dato era del 47,41%.

**Alcuni esempi estremi** sono stati il **decreto semplificazioni** (+266,67% di commi), il **decreto milleproroghe 2018** (+182,14%) e il **decreto crisi aziendali** (+152%). Tutti provvedimenti che tra le altre cose sono stati approvati con la fiducia.

Questo dato porta con sé due considerazioni. La prima è che non necessariamente l'eccessivo stravolgimento dei decreti in fase di approvazione è una cosa positiva. Il modificare eccessivamente un provvedimento che già ha valore legale può creare **ambiguità normative**.

Il secondo aspetto riguarda la genesi di queste modifiche. Nell'iter parlamentare sono stati approvati complessivamente **1.369 emendamenti ai decreti del governo**. 608 di questi sono stati presentati da membri della maggioranza, 366 dai relatori in commissione e altri 76 dal governo stesso. Questo vuol dire che il coinvolgimento del governo nelle modifiche apportate ai suoi testi in discussione è comunque molto alto. Riducendo come conseguenza quello dei parlamentari stessi, soprattutto di opposizione.

## Il tempo di discussione delle leggi

Se cresce il peso del governo nella produzione legislativa del parlamento, i dati di questi primi 2 anni di XVIII legislatura ci segnalano anche un altro dato atipico. **Dal 1996 ad oggi mai i tempi di trattazione dei provvedimenti erano stati così bassi**. In media in questi 2 anni ci sono voluti 123 giorni per approvare una legge, dato più basso dalla XIII legislatura ad oggi.

**Tempi di discussione record per i provvedimenti del governo. Mai così veloci dalla XIII legislatura ad oggi**



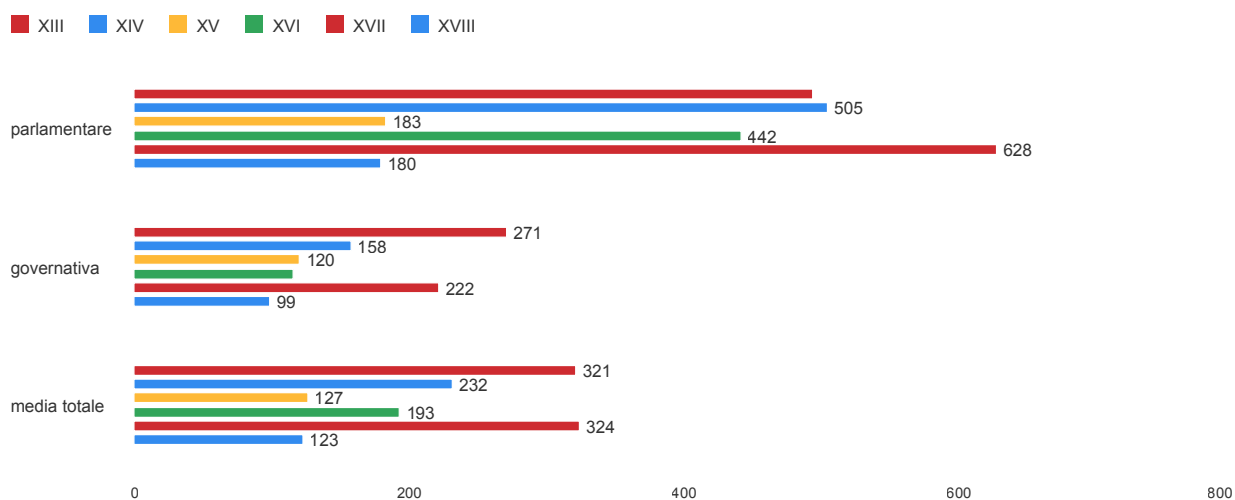
Il confronto più calzante con il passato è quello con la XV legislatura, durata solo 2 anni. Durata quindi analoga all'attuale. Mentre il dato generale è più o meno in linea con quanto sta avvenendo ora (127 giorni in media per l'approvazione di una legge), a segnare una differenza significativa è il dato per l'iniziativa governativa.

**99** giorni sono necessari per approvare una proposta del governo. Mai i tempi di discussione erano stati così ridotti dalla XIII legislatura.

Nella XV i provvedimenti del governo venivano approvati in media in 120 giorni, nei primi due anni dell'attuale legislatura il dato è di 99 giorni. I tempi di discussione dei provvedimenti del governo sono quindi crollati, segnando un dato in forte controtendenza rispetto al passato.

## Crollano i tempi di discussione delle leggi nella XVIII legislatura

Tempi di approvazione delle leggi, per tipologia di iniziativa



**DA SAPERE:** I disegni di legge di iniziativa governativa hanno dei tempi molto rapidi anche perché la maggior parte di essi sono decreti legge. Provvedimenti che devono essere convertiti in legge entro 60 giorni.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

## Il sindacato ispettivo, un po' di numeri

Da inizio legislatura sono stati presentati **9.984 atti di sindacato ispettivo**. Rientrano in questa nozione gli atti mediante i quali il parlamento esercita la propria funzione di controllo (interrogazione e interpellanza) sull'attività del governo. Parliamo di atti non legislativi, ma che permettono a deputati e senatori di esercitare comunque le loro funzioni. Un modo per sollevare pubblicamente questioni di interesse pubblico, o richiedere chiarimenti al governo sul suo operato.

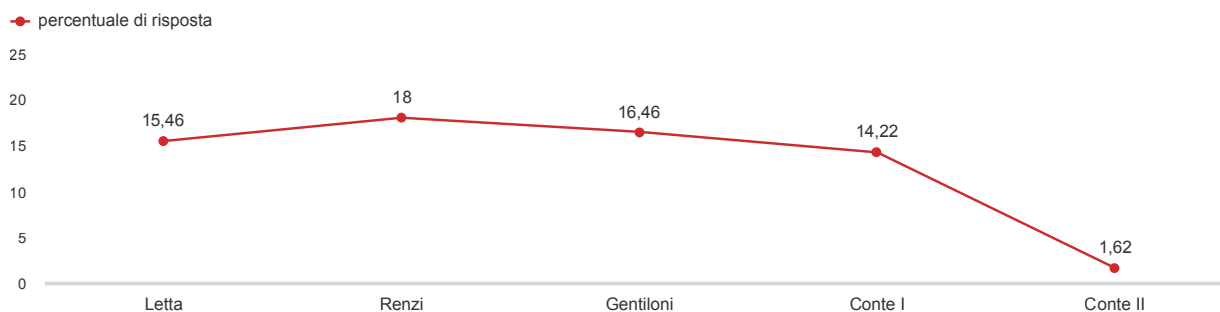
**9.984** atti di sindaco ispettivo depositati nella XVIII legislatura.

Il 46% di questi testi sono interrogazioni a risposta scritta (4.613) e il 23% interrogazioni a risposta in commissione (2.326), di gran lunga gli strumenti più utilizzati. Sul totale, gli atti svolti e/o che hanno completato il proprio iter sono il 31,84%. Un valore in contrazione, considerando che **la percentuale registrata alla fine della scorsa legislatura era del 36,93%**. Ma è focalizzando l'attenzione sulle 2 tipologie di atti più ricorrenti, appena menzionati, che le differenze con il passato emergono in maniera abbastanza evidente. Nella scorsa legislatura erano state depositate 10.343 interrogazioni a risposta in commissione, di cui il 31,77% ha ricevuto risposta. Il dato per questi due anni della XVIII legislatura è invece fermo al 20,24%.

Discorso analogo per le interrogazioni a risposta scritta. Il 23,01% delle oltre 19.000 interrogazioni della scorsa legislatura aveva ricevuto risposta, mentre tra il 2018 e il 2020 il valore è solo del 12,80%. **Un dato che è particolarmente segnato dall'attuale esecutivo**, che ha risposto solo all'1,62% delle interrogazioni ricevute. Una percentuale bassissima, basti pensare che dal governo Letta in poi il valore non era mai sceso sotto il 14%.

## Sempre di meno le interrogazioni dei parlamentari che ricevono risposta

Percentuale di risposta alle interrogazioni a risposta scritta



**DA SAPERE:** Gli atti di sindacato ispettivo sono atti che permettono a deputati e senatori di esercitare le loro funzioni di controllo. Un modo per sollevare pubblicamente questioni di interesse pubblico, o richiedere chiarimenti al governo sul suo operato

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

## Il ruolo di deputati e senatori

In questi 2 anni di legislatura lo spazio di manovra dei parlamentari si è continuato a ridurre.

Otto proposte di legge su 10 presentate da deputati e senatori devono ancora iniziare il proprio iter parlamentare. La stragrande maggioranza delle leggi approvate sono di iniziativa governativa. Provvedimenti che vengono approvati in tempi di discussione record e su cui l'apporto dei parlamentari è purtroppo molto limitato.

**Per capire quanto ha prodotto il parlamento non bisogna guardare a deputati e senatori, ma al governo.**

Anche guardando agli atti di sindacato ispettivo, se da un lato l'attività di deputati e senatori è continua, dall'altro le risposte da parte del governo non lo sono. Purtroppo, come è avvenuto in passato, se si vuole analizzare l'attività legislativa del nostro paese non bisogna guardare al parlamento ma bensì al governo.

## Governo tuttofare

Come abbiamo avuto modo di vedere nella XVIII legislatura, come nelle passate, il ruolo del parlamento si sta riducendo progressivamente.

**Nonostante i proclami di voler ridare centralità al parlamento, nulla è cambiato.**

I vari governi che si sono succeduti hanno in vario modo abusato della loro posizione per ampliare il proprio raggio d'azione. Un elemento che ha accumulato tutti gli esecutivi più recenti: da quelli di centrodestra (Berlusconi IV), a quello tecnici (Monti), passando per quelli a guida centrosinistra (Letta, Renzi e Gentiloni), e quelli dell'attuale legislatura che hanno visto un'alternanza al potere tra Lega e Partito democratico nell'alleanza con il Movimento 5 stelle. **Spostando l'ordine degli addendi quindi, il risultato non cambia.**

Tutto ciò è avvenuto anche in questa legislatura. Questo nonostante i proclami fatti da varie personalità di spicco dell'attuale scenario politico di voler ridare centralità al parlamento. **Posizione presa sia dal presidente della camera Roberto Fico**, che dal presidente del consiglio stesso:

*“Signor Presidente, gentili deputate e gentili deputati, come annunciato nel mio discorso programmatico dinanzi alle Camere, mi trovo, oggi, qui, per onorare la centralità del Parlamento. Ritengo sacre le previsioni del vostro Regolamento in merito al Premier istituito sin qui non a sufficienza applicato e sono qui, quindi, per dare concretezza, insieme a voi, eletti dai cittadini, alla fondamentale funzione di controllo che spetta alle Camere sull'attività del Governo.”*

Giuseppe Conte - **Questione time alla camera del 7 novembre 2018**

## Le proposte del governo nella XVIII legislatura

Dalle elezioni politiche ad oggi i due governi che si sono succeduti hanno presentato al parlamento 170 disegni di legge.

Come noto il governo può intervenire a livello legislativo con 3 strumenti: il decreto legislativo (previa legge delega approvata dal parlamento), il disegno di legge ordinario (che segue il normale iter parlamentare), e il decreto legge (che deve essere convertito in legge dal parlamento entro 60 giorni).

*Quest'ultimo nasce per risolvere situazione straordinarie e urgenti, ma sempre più spesso viene utilizzato per implementare l'agenda di governo e bypassare il dibattito parlamentare.*

Vai a ["Che cosa sono i decreti legge"](#)

Nell'analisi delle proposte del governo discusse dal parlamento i disegni di legge ordinari fanno da padrone. Un dato che però nasconde molte diverse sfaccettature. Perché dei 131 ddl ordinari avanzati dal governo, ben 99 (il 75%) sono ratifiche di trattati internazionali. Come analizzato in precedenza, provvedimenti che nascono fuori dal parlamento, e che camera e senato devono solamente ratificare.

### **Oltre la metà delle proposte legislative dei governi Conte I e II sono ratifiche di trattati internazionali.**

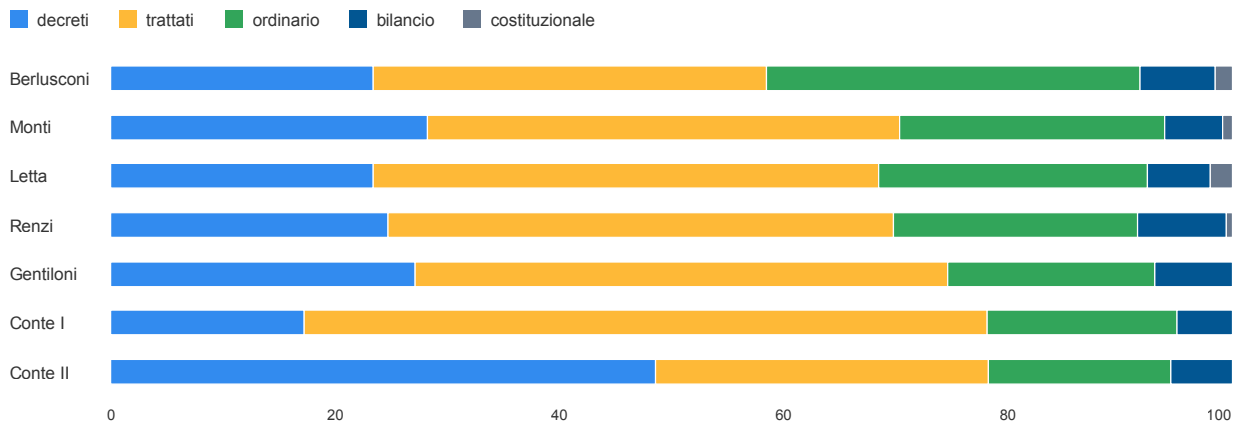
Il modo migliore per analizzare i disegni di legge del governo è quindi sottrarre dall'analisi questi testi, su cui l'intervento del parlamento è relativamente basso. Le ratifiche hanno rappresentato in questa legislatura oltre la metà delle proposte legislative del governo (54,10%), di gran lunga la tipologia di provvedimento più ricorrente. Un dato che è stato particolarmente alto durante il primo governo Conte, in cui il 60% delle proposte normative dell'esecutivo erano trattati internazionali. Testi che non nascono su iniziativa del governo, ma che l'esecutivo firma, prima della necessaria ratifica da parte del parlamento.

**48,65%** delle proposte del governo Conte II sono decreti legge.

Altro elemento da evidenziare è l'abuso che viene fatto dei decreti da parte dei governi. Nello specifico il 24,90% dei disegni di legge di iniziativa governativa da inizio legislatura sono decreti legge, dato che per il Conte II arriva al 48,65%.

## Dal governo al parlamento solo decreti e ratifiche

Tipologie di proposte avanzate dal governo al parlamento



**DA SAPERE:** Sono mostrati i governi della XVI, XVII e XVIII legislatura

**FONTE:** dati ed elaborazione openpolis

Considerando tutte le proposte del governo, mai dal 2008 ad oggi i decreti avevano giocato un ruolo così importante. Le percentuali della XVIII legislatura in questo senso fanno segnare un netto peggioramento della situazione. I disegni di legge ordinari proposti dal governo, escludendo i trattati, sono meno del 20% del totale, di gran lunga il dato più basso dalla XVI legislatura ad oggi.

## L'utilizzo improprio dei decreti

Come visto i numeri della XVIII legislatura ci parlano di una continua decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo. Potrebbe quindi sembrare che l'Italia si sia trovata in una

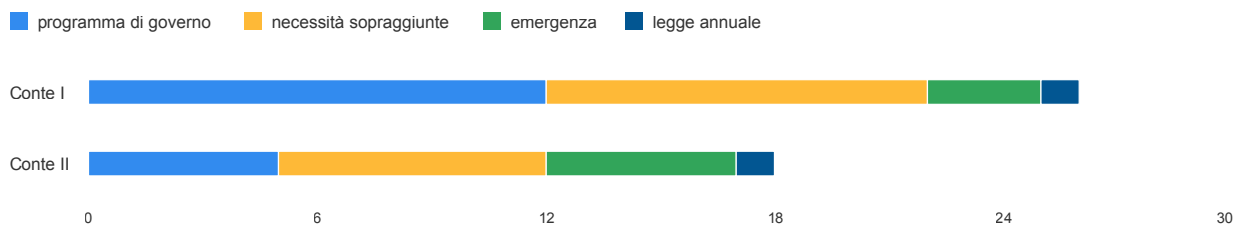
situazione di emergenza costante da 2 anni a questa parte. Analizzando questi numeri emerge però in maniera chiara quanto lo strumento, nato per risolvere situazioni urgenti e straordinarie, sia stato utilizzato in maniera inappropriata.

## I decreti non vengono utilizzati solo per le emergenze, ma anche e soprattutto per l'agenda di governo.

Sia il governo giallo-verde (M5s-Lega) che quello giallo-rosso (M5s-Pd) hanno principalmente utilizzato lo strumento per implementare l'agenda di governo. Tutti i provvedimenti clou di questi 2 anni infatti sono stati presentati al parlamento sotto forma di decreto. È stato così per il **decreto dignità** e il **decreto sicurezza** (governo Conte I), come anche per i più recenti **decreto intercettazioni** o quello sul **cuneo fiscale** (governo Conte II).

### I decreti utilizzati spesso per implementare l'agenda di governo

Tipologia di decreti presentati dai governi della XVIII legislatura



**DA SAPERE:** Il decreto legge rappresenta uno dei 3 strumenti in mano al governo per legiferare. Nasce per risolvere situazione straordinarie e urgenti, ma sempre più spesso viene utilizzato per implementare l'agenda di governo e bypassare il dibattito parlamentare.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

Un trend, quello dell'utilizzo inappropriato dei decreti, che si è interrotto con l'emergenza Coronavirus. L'attuale emergenza ha visto infatti la deliberazione da parte dell'esecutivo di numerosi decreti legge per affrontare questa situazione urgente e inaspettata. Per la prima volta da inizio legislatura quindi la decretazione d'emergenza è stata utilizzata in maniera appropriata.

## Per peggiorare le cose: decreti salvo intese, accorpati e rivoluzionati

Questa legislatura in particolare però ha aggiunto ulteriore carne sul fuoco. Se l'abuso dei decreti è infatti un male ricorrente della nostra politica, certamente non una novità di questa legislatura, sono altri gli elementi caratteristici di questi 2 anni.

Sia il governo Conte I che il governo Conte II hanno abusato dei decreti, ma lo hanno fatto in maniera confusa e disordinata. Principalmente portando avanti due pratiche sbagliate. La prima è stata la tendenza ad approvare numerosi decreti "salvo intese". Una forma che prevede una prima deliberazione provvisoria da parte del consiglio dei ministri, richiedendone quindi una seconda per la pubblicazione finale del testo.

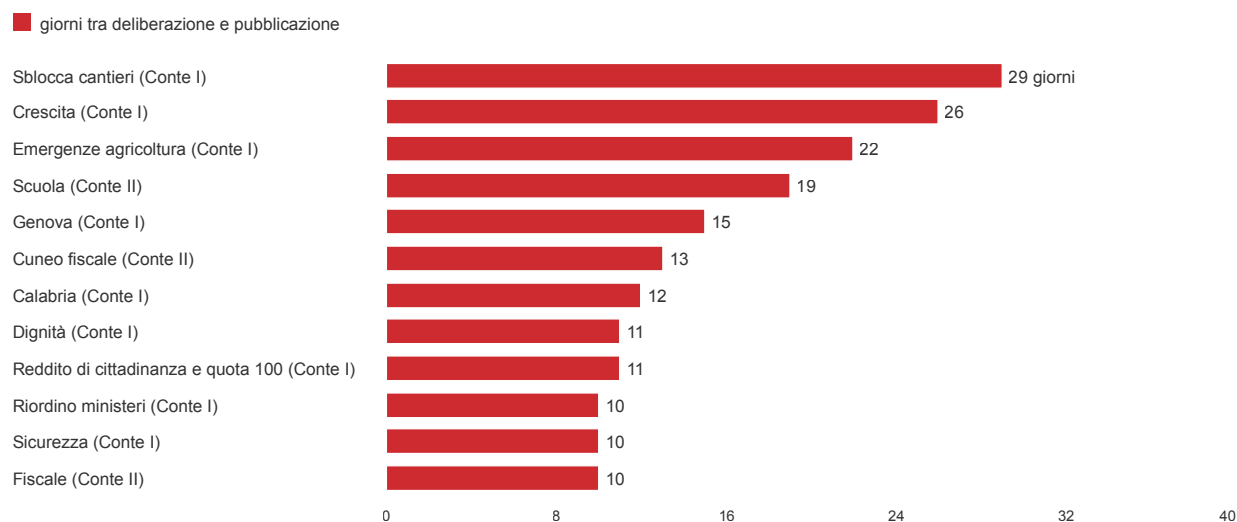
### Non solo un abuso dei decreti, ma anche utilizzati in maniera confusa.

Questo spesso però non avveniva, con provvedimenti che venivano presentati "salvo intese" in consiglio dei ministri, e poi pubblicati in Gazzetta ufficiale due settimane dopo con numerose modifiche rispetto a quelle annunciate. In alcuni casi i giorni di attesa hanno persino superato i 20 giorni: **decreto emergenza agricoltura** (22 giorni), **decreto crescita** (26 giorni) e **decreto sblocca cantieri** (29 giorni). Una cattiva pratica che ha persino costretto il presidente Mattarella ad intervenire per commentare negativamente la situazione.



## Passa una settimana per la pubblicazione dei decreti in gazzetta ufficiale

Giorni intercorsi tra deliberazione in Cdm e pubblicazione in gazzetta ufficiale



**DA SAPERE:** Sono mostrati solamente i decreti per cui sono stati necessari 10 o più giorni.

**FONTE:** dati ed elaborazione openpolis

Una prassi particolarmente ricorrente durante il governo Conte I, ma che anche con il Conte II si è palesata. Un discorso analogo vale anche per la tendenza a rivoluzionare completamente i decreti legge una volta giunti in parlamento. Questo lo si può vedere in due modi, il primo dei quali riguarda i decreti decaduti.

È successo varie volte infatti che l'eccessivo numero di decreti deliberati creasse un ingorgo in aula. Situazioni in cui materialmente il parlamento non riusciva a convertire in legge i decreti, facendoli quindi decadere. Ma per evitare che alcuni pezzi rimanessero indietro, l'esecutivo ha deciso di accorpare i decreti in scadenza ad altri che invece sarebbe stati approvati.

Da inizio legislatura sono decaduti 5 decreti del governo, tutti però confluiti in altri testi:

- **decreto fatturazione elettronica dei benzinai**, decaduto il 17 agosto 2018, e confluito nel **decreto dignità**;
- **decreto giustizia sportiva**, decaduto il 5 dicembre 2018, e confluito in vari provvedimenti successivi del governo;
- **decreto ordine forensi**, decaduto il 12 marzo 2019, e confluito nel **decreto semplificazioni**;
- **decreto Ncc**, decaduto il 27 febbraio 2019, e confluito nel **decreto semplificazioni**;

- **decreto golden power**, decaduto il 9 settembre 2019, e confluito nel **decreto garante privacy**.

## 5 i decreti decaduti, confluiti poi in altri testi.

Tra le altre cose proprio il **decreto semplificazioni**, in cui sono confluiti altri 2 decreti, era un provvedimento non omogeneo già di suo. Tra i vari temi trattati anche: regime fiscale degli enti del terzo settore, definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione, esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica, limiti per la spesa farmaceutica, concorso per assunzioni di agenti della polizia di stato, contrasto all'evasione Iva nelle transazioni commerciali on-line e il piano per la transizione energetica sostenibile. Come noto, tutti elementi che vanno contro il principio che il contenuto di un decreto legge deve essere omogeneo al suo titolo.

### Il contenuto dei decreti spesso non è omogeneo al titolo dell'atto stesso.

E se succede che alcuni decreti vengano accorpati, succede ancora più spesso che durante la trattazione parlamentare vengano rivoluzionati. Come analizzato dall'**Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati** nel primo anno di legislatura era emerso quanto la dimensione dei testi all'esame del parlamento stesse diminuendo, soprattutto dei decreti legge.

Gli atti d'urgenza hanno infatti avuto una dimensione media di 47 commi, un dato inferiore ai 65 nel primo anno della XVII legislatura. Atti che durante la trattazione parlamentare hanno generalmente visto esplodere il numero di commi. Testi che quindi nascono generalmente brevi, ma che durante il dibattito in aula sono fortemente modificati.

Questo trend è proseguito anche nel secondo anno della legislatura. Il 12 marzo del 2020 lo stesso Osservatorio pubblicava un aggiornamento dei dati in questione:

*“[I decreti legge] hanno registrato, nel corso dell’iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 46 commi e di 6.349 parole. In termini percentuali i testi sono “cresciuti” del 84,10% con riferimento al numero di commi e del 111,50% con riferimento al numero di parole.”*

Osservatorio legislativo e parlamentare - 12 marzo 2020

Quindi, i molti decreti del governo non solo vengono accorpati, ma vengono notevolmente cambiati durante la trattazione parlamentare. Un fatto che potrebbe portare ad ambiguità normative, considerando che i decreti hanno effetto di legge dal momento che sono deliberati in consiglio dei ministri.

## L’abuso della fiducia per approvare i decreti

A rendere tutto questo ancora peggio, c’è il tema delle questioni di fiducia.

*L’esecutivo può decidere di mettere la fiducia su un disegno di legge, legando il proprio destino a quello del testo. Nasceva per ricompattare la maggioranza in situazioni eccezionali, ma viene sempre più utilizzato per velocizzare il dibattito e assicurare l’approvazione di proposte molto discusse.*

Vai a ["Che cosa sono i voti di fiducia"](#)

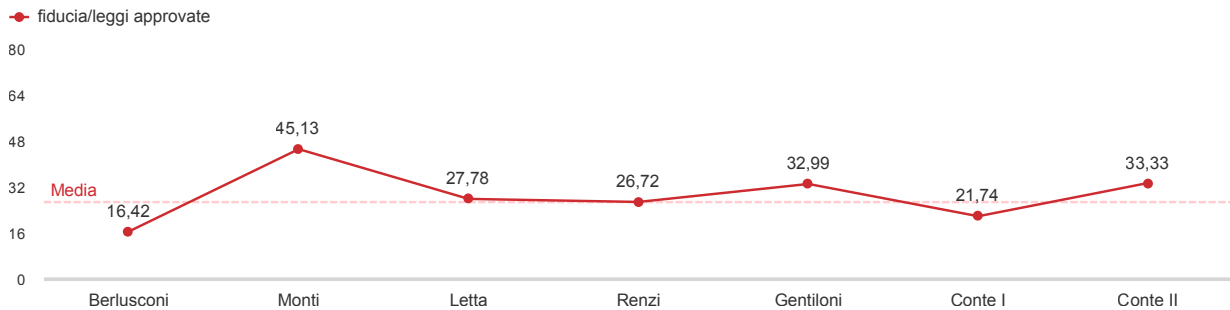
Prima di entrare nello specifico dei decreti legge, è necessario introdurre il tema facendo un panoramica su tutti i provvedimenti approvati dal parlamento. Da inizio legislatura sono stati 28 i voti di fiducia su provvedimenti in discussione.

**26%** delle leggi approvate con la fiducia da inizio legislatura. Per il Conte II il dato è al 33%.

In media quindi il 26% delle leggi approvate ha necessitato della fiducia per finire il proprio iter. Un dato che è cresciuto particolarmente con l’avvio del secondo governo Conte, salendo al 33,33%. Secondo valore più alto dalla XVI legislatura ad oggi, battuto solamente da quanto fatto registrare nell’esecutivo Monti (45,13%).

## Nel Conte II 1/3 delle leggi approvate con la fiducia

Percentuale di voti di fiducia sul totale delle leggi approvate



**DA SAPERE:** Sono stati presi in considerazione i governi della XVI-XVII-XVIII legislatura.

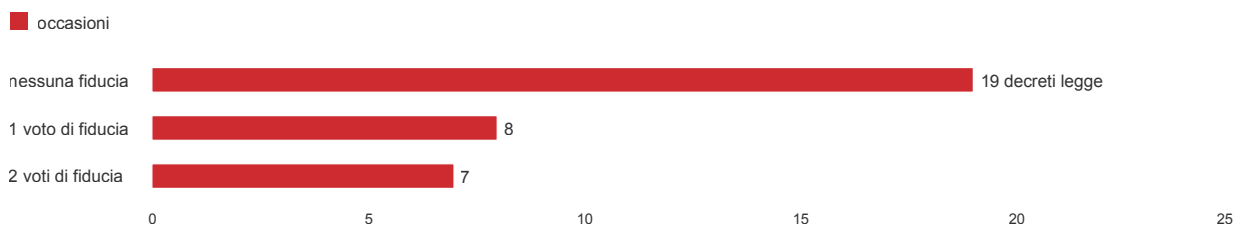
FONTE: dati ed elaborazione openpolis

Ma è circoscrivendo questo dato per i decreti legge del governo che emergono ulteriori questioni. Se infatti, come visto, i decreti vengono utilizzati in maniera sempre più ricorrente, soprattutto per implementare l'agenda di governo, succede sempre più spesso che venga utilizzata la fiducia per la loro approvazione finale in aula.

Se utilizzare il decreto in maniera inappropriata è già una forzatura, con la fiducia si aggrava solamente la situazione. Dei 34 decreti del governo convertiti in legge, 15 hanno necessitato della fiducia.

## Oltre il 40% dei decreti sono stati approvati con la fiducia

I voti di fiducia necessari per l'approvazione dei decreti - XVIII legislatura



**DA SAPERE:** Con il voto di fiducia l'esecutivo può decidere di mettere la fiducia su un disegno di legge,

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

Per ben 7 provvedimenti poi è stato necessario porre la fiducia in entrambi i rami, limitando molto quindi l'eventuale dibattito parlamentare. Tra questi testi figurano molte leggi importanti della XVIII legislatura: i due **decreti sicurezza** voluti dalla Lega, il **decreto fiscale**, e i recenti **decreti intercettazione** e **milleproroghe 2020**.

## Le leggi approvate

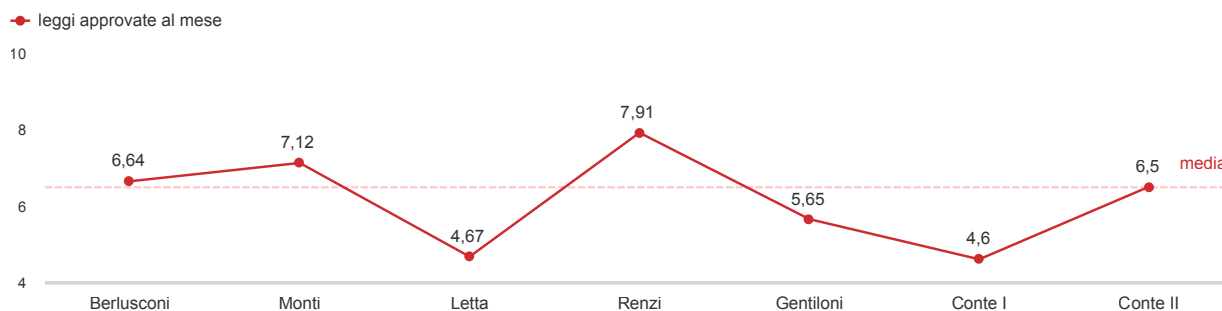
Nella XVIII legislatura sono state approvate 108 leggi, 69 durante il governo Conte I e 39 durante il Conte II. Rispetto alle legislature passate, e agli esecutivi precedenti, la media di leggi approvate è sensibilmente più bassa.

Soprattutto il dato del governo giallo-verde (Conte I) è ampiamente sotto la media della XVI, XVII e XVIII legislatura. Nei suoi 15 mesi di vita sono state approvate circa 4 leggi ogni 30 giorni, quasi 2 in meno della media delle ultime legislature.

È giusto però andare oltre al valore numerico, ed entrare un po' più nel concreto dell'azione di governo in questa legislatura.

## Da inizio legislatura sono state approvate 5 leggi al mese

Leggi approvate al mese dai governi della XVI-XVII-XVIII legislatura



**DA SAPERE:** Il dato illustra il numero medio di leggi approvate al mese

**FONTE:** dati ed elaborazione openpolis

Al livello di produzione legislativa questi 2 anni si possono dividere in un confronto tra l'operato delle due squadre di governo. Nei primi 15 mesi si è vissuta molta della contrapposizione tra le due fazioni di governo, che cercavano di far approvare ognuno i propri testi. Alcuni dei principali esempi sono:

- Movimento 5 stelle: **decreto dignità**, **reddito di cittadinanza** e **spazzacorrotti**;
- Lega: **decreto sicurezza** (e **sicurezza bis**),  **riforma della legittima difesa** e  **quota 100**.

Con il passaggio al governo Conte II poi molte cose sono cambiate. Nei suoi primi 6 mesi di vita sono infatti state poche le proposte normative avanzate da parte dell'esecutivo. **Questo semestre si è infatti incentrato su due testi principali.**

In primis la  **riforma costituzionale** , che ha portato all'approvazione da parte del parlamento del taglio del numero di deputati e senatori. Provvedimento che ora dovrà passare per referendum. Il secondo atto che ha occupato molta dell'agenda dei lavori del Conte II è stata la  **legge di bilancio 2020** , testo alla base dell'alleanza di governo 5stelle-Pd-Leu, e che doveva scongiurare l'aumento dell'Iva.

Successivamente all'approvazione della manovra l'azione di governo si è però letteralmente congelata. Questo è avvenuto sia per la difficoltà di trovare la quadra politica su determinati temi, sia per eventi extra parlamentari, dalle elezioni regionali alla recente emergenza Coronavirus.

Il primo governo Conte ha prodotto poco sia per una lunga fase di studio che per una continua contrapposizione tra le agende politiche dei due partner di governo. I primi 6 mesi di vita dell'esecutivo Conte II sono stati invece caratterizzati da 2 provvedimenti principali (riforma costituzionale e legge di bilancio), che hanno anticipato poi una lunga fase di stallo, sfociata nella gestione dell'attuale emergenza sanitaria.

## Le leggi ancora incomplete

Uno dei temi che anche grazie al contributo di openpolis è emerso in maniera chiara nel dibattito politico è quello dei decreti attuativi.

*Dopo il lavoro del parlamento, l'implementazione di una legge passa nelle mani di ministeri e agenzie pubbliche. Un secondo tempo delle leggi spesso ignorato, ma che lascia molte norme incomplete.*

Vai a ["Che cosa sono i decreti attuativi"](#)

Un secondo tempo che però è centrale per analizzare pienamente la bontà dell'azione di governo. Analizzare questi dati ci permette di affrontare alcune questioni importanti. Tra queste, quante delle leggi volute dai governi Conte I e II sono rimaste incomplete e mai implementate del tutto?

**630** decreti attuativi richiesti dai provvedimenti legislativi (decreti legge, decreti legislativi e leggi ordinarie) dei governi della XVIII legislatura.

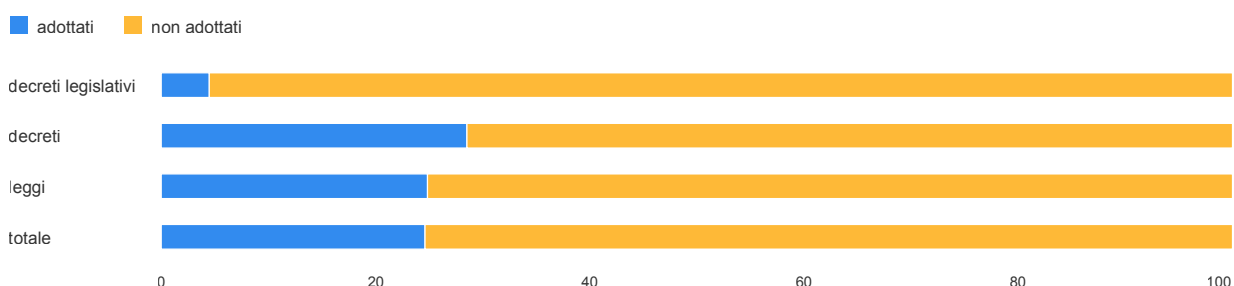
Gli atti con valore legislativo approvati dai governi della XVIII legislatura (decreti legge, decreti legislativi e leggi ordinarie) hanno richiesto l'adozione di 630 decreti attuativi. Di questi solamente 155 (24,6%) sono stati adottati, e ne mancano all'appello ancora 475.

A richiedere il maggior numero di provvedimenti attuativi sono stati i decreti legge del governo: 318, di cui 227 (71,38%) ancora da adottare. Sono i decreti legislativi invece ad avere il tasso di adozione più basso, con solamente 3 dei 67 (4,48%) provvedimenti richiesti che sono stati presi dagli organi competenti.

Questa vitale fase di implementazione ricade principalmente sui ministeri. **Su tutti, quello dell'economia e delle finanze (Mef), di gran lunga il dicastero più coinvolto.** Da inizio legislatura le leggi del governo hanno richiesto l'implementazione di 118 decreti attuativi da parte del Mef, di cui 87 sono ancora da adottare.

## Ancora da adottare il 75% dei decreti attuativi

I decreti attuativi della XVIII legislatura, per tipologia di provvedimento



**DA SAPERE:** Che cosa sono i **decreti attuativi**? Dopo il lavoro del parlamento, l'implementazione di una legge passa nelle mani di ministeri e agenzie pubbliche. Un secondo tempo delle leggi spesso ignorato, ma che lascia molte norme incomplete.

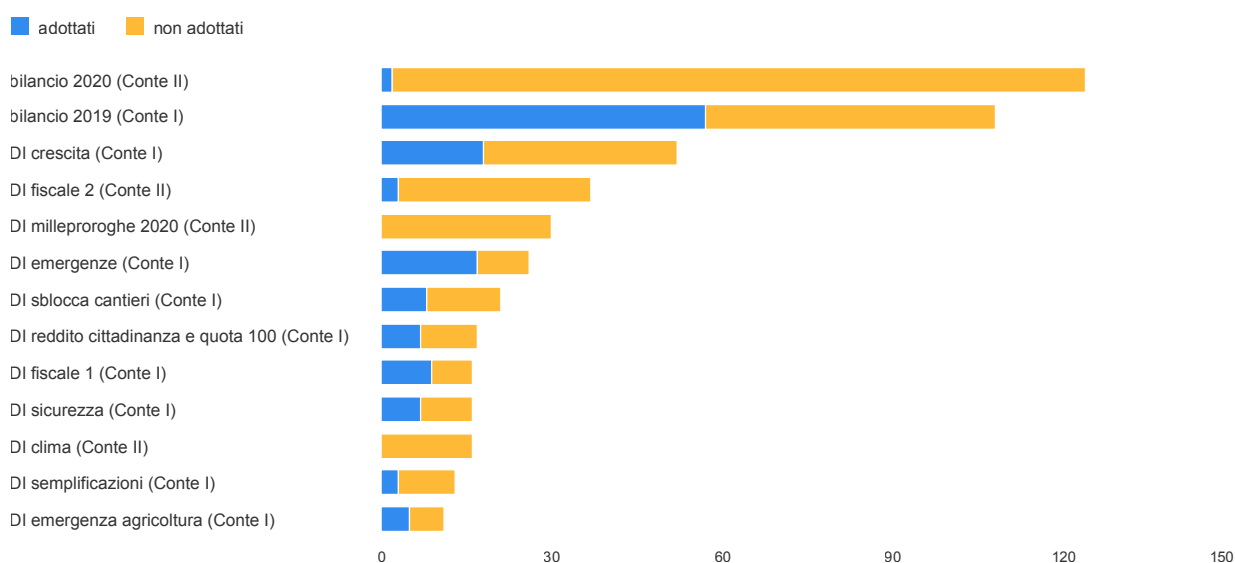
FONTE: dati ed elaborazione openpolis

Storicamente il provvedimento che richiede il maggior lavoro extra parlamentare per trovare piena implementazione è l'annuale legge di bilancio. Entrambe le manovre approvate nella XVIII legislatura hanno richiesto oltre 100 decreti attuativi, provvedimenti che in minima parte sono stati poi adottati.

Il tasso di adozione è comprensibilmente basso per la manovra adottata a fine dello scorso anno (solo 2 decreti adottati su 124). Pur essendo passato più tempo però, anche la legge di stabilità del 2019 continua ad essere incompleta, con 51 dei 108 provvedimenti richiesti che ancora devono essere adottati. In questo senso il cambio di governo, e anche di priorità politiche, non aiuta. È probabile quindi, come avviene ormai da anni, che la manovra del 2019 non troverà mai piena implementazione nella realtà.

## Ancora incomplete le principali leggi approvate

Leggi con 10 o più decreti attuativi richiesti



**DA SAPERE:** Che cosa sono i **decreti attuativi**? Dopo il lavoro del parlamento, l'implementazione di una legge passa nelle mani di ministeri e agenzie pubbliche. Un secondo tempo delle leggi spesso ignorato, ma che lascia molte norme incomplete.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis



## I cambi di gruppo

Uno dei modi migliori per valutare lo stato di salute dei partiti politici italiani è l'analisi dei cambi di gruppo. La mobilità interna al parlamento infatti è uno dei vari elementi che ci permettono di valutare la stabilità, non solo dell'istituzione, ma soprattutto del sistema partitico.

**106** i cambi di gruppo da inizio legislatura, uno a settimana.

Da inizio legislatura ci sono stati oltre 100 cambi di gruppo, per una media 4,42 cambi di casacca al mese. Dati ben sotto quelli della passata legislatura, in cui il fenomeno era letteralmente esplosivo, ma che comunque meritano attenzione. A fare da spartiacque nella legislatura è stato il cambio di governo, evento che non solo ha variato la consistenza della maggioranza, ma che ha variato non poco la configurazione del parlamento.

*Ricordiamo che deputati e senatori esercitano la loro funzione senza vincolo di mandato. Un principio alla base della nostra democrazia rappresentativa, ma che con il forte incremento dei cambi di gruppo in parlamento viene messo costantemente in discussione.*

Vai a ["Che cos'è il vincolo di mandato"](#)

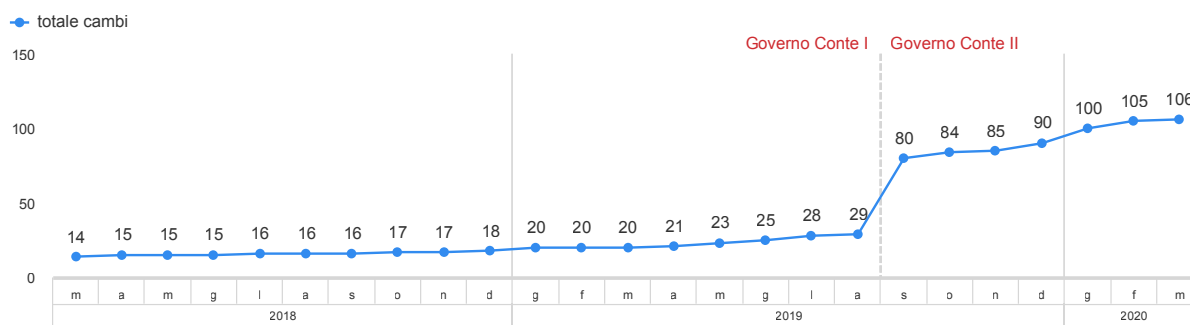
## Una legislatura divisa in due

Due governi si sono dati il cambio in questi 2 anni. Il primo guidato dal Movimento 5 stelle e la Lega, il secondo dal Movimento 5 stelle con due partner di centrosinistra, il Partito democratico e Liberi e uguali.

Se il fenomeno dei cambi è stato contenuto durante l'esecutivo giallo-verde, lo stesso non si può dire per quello giallo-rosso. Nei primi 18 mesi di legislatura, 3 di trattativa post elettorale e 15 di governo 5stelle-Lega, i cambi di gruppo erano stati 28. Meno di 2 al mese, per un sistema che era parso relativamente stabile. Anche perché circa la metà di questi cambi erano stati causati dall'autorizzazione data dall'ufficio di presidenza della camera per la costituzione del gruppo "sotto soglia" al movimento politico Liberi e uguali.

## Con il governo Conte II sono aumentati i cambi di gruppo

Numero totale di cambi di gruppo da inizio legislatura, mese per mese



**DA SAPERE:** Deputati e senatori esercitano la loro funzione senza vincolo di mandato. Un principio alla base della nostra democrazia rappresentativa, ma che con il forte incremento dei cambi di gruppo in parlamento viene messo costantemente in discussione.

FONTE: dati ed elaborazioni openpolis

Pochi quindi i cambi di casacca, e soprattutto dal basso peso politico. Tutto è però cambiato con la crisi estiva del governo Conte I, che ha portato alla fine dell'alleanza 5stelle-Lega. A inizio settembre 2019, con la nascita del governo Conte II, le carte in tavola sono variate. La maggioranza da giallo-verde è diventata giallo-rossa, con l'uscita della Lega e l'entrata del centrosinistra (Pd e Leu), e soprattutto con nuovi movimenti politici che sono entrati in parlamento.

### La nascita di Italia Viva ha fatto aumentare i cambi di gruppo.

Tra tutti gli eventi del settembre 2019, quello che più ha sconvolto gli equilibri interni del parlamento, è stato l'arrivo di Italia Viva. Il partito, guidato da Matteo Renzi, nasce da una scissione interna al Partito democratico. La costituzione dei gruppi sia alla camera che al senato ha quindi danneggiato principalmente il partito guidato da Zingaretti. Ciò nonostante, come vedremo, in Italia Viva sono poi confluiti parlamentari da quasi tutti gli schieramenti, Movimento 5 stelle e Forza Italia inclusi.

## Il confronto con il passato

Nonostante i numeri siano in crescita, i dati della XVIII legislatura sono ancora ben lontani da quelli della passata. Nel quinquennio 2013-2018 si è registrato un dato record di cambi di casacca: 569, portati a termine da 348 parlamentari. Mentre nella scorsa legislatura i cambi di gruppo erano poco meno di 10 al mese, nell'attuale il dato è di 4,42, meno della metà.

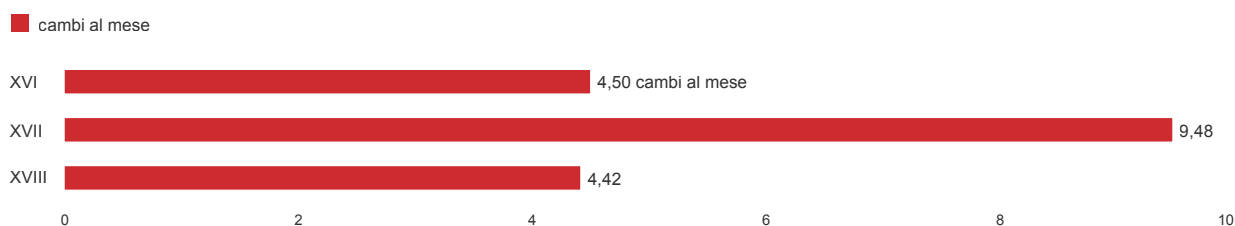
**4,42** i cambi di gruppo al mese da inizio legislatura

Numeri inferiori, ma che hanno comunque raggiunto quelli della XVI legislatura. Tra il 2008 e il 2013 furono registrati 261 cambi di casacca, per un totale di 4,5 cambi al mese. Stiamo parlando di una legislatura che aveva comunque visto un alto numero di transfughi, con la creazione de "i responsabili" per salvare il governo Berlusconi IV.

Per quanto il trend rispetto alla scorsa legislatura sia notevolmente più basso, non si può ignorare quanto il dato dei cambi di gruppo sia comunque in crescita. Anche in questa legislatura quindi il trasformismo parlamentare sta caratterizzando l'attività di deputati e senatori. Questo rappresenta l'ennesima prova di quanto i partiti stiano vivendo un periodo di crisi, con il continuo crearsi di nuovi schieramenti che contribuiscono a variare lo scenario in aula rispetto alle elezioni politiche.

## Un cambio di gruppo a settimane da inizio legislatura

Trend dei cambi di gruppo nella XVI-XVII-XVIII legislatura



**DA SAPERE:** Deputati e senatori esercitano la loro funzione senza vincolo di mandato. Un principio alla base della nostra democrazia rappresentativa, ma che con il forte incremento dei cambi di gruppo in parlamento viene messo costantemente in discussione.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

## I flussi tra i gruppi

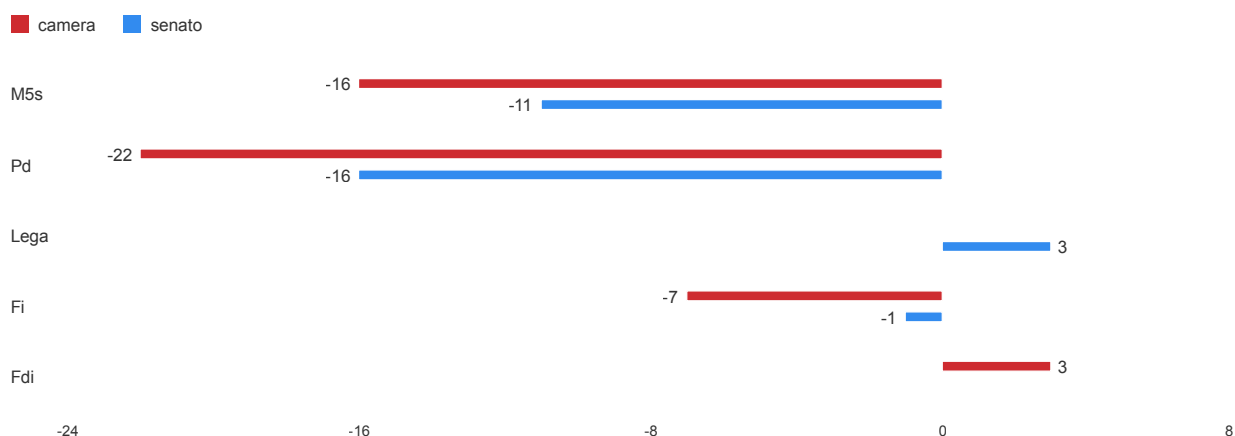
Analizzando i dati della legislatura emergono due grandi "sconfitti" rispetto alle scorse elezioni.

Il Movimento 5 stelle e il Partito democratico sono infatti i gruppi che hanno subito il più alto numero di perdite. Entrambi risultano con un saldo negativo se si confronta la consistenza del gruppo ora con quella di inizio legislatura.

Il dato è particolarmente significativo soprattutto se confrontato con quello delle altre principali forze parlamentari. Ad esclusione di Forza Italia, che registra una contrazione minima, sia Lega che Fratelli d'Italia hanno numeri stabili, considerando i vari deputati e senatori che sono entrati e usciti in questi mesi.

### 5stelle e Pd sono i gruppi che hanno perso più membri

Variatione nella consistenza del gruppo rispetto a inizio legislatura



**DA SAPERE:** Sono stati considerati solamente i gruppi parlamentari più consistenti a inizio legislatura. I gruppi di Italia Viva non sono stati considerati in quanto nati in corso di legislatura.

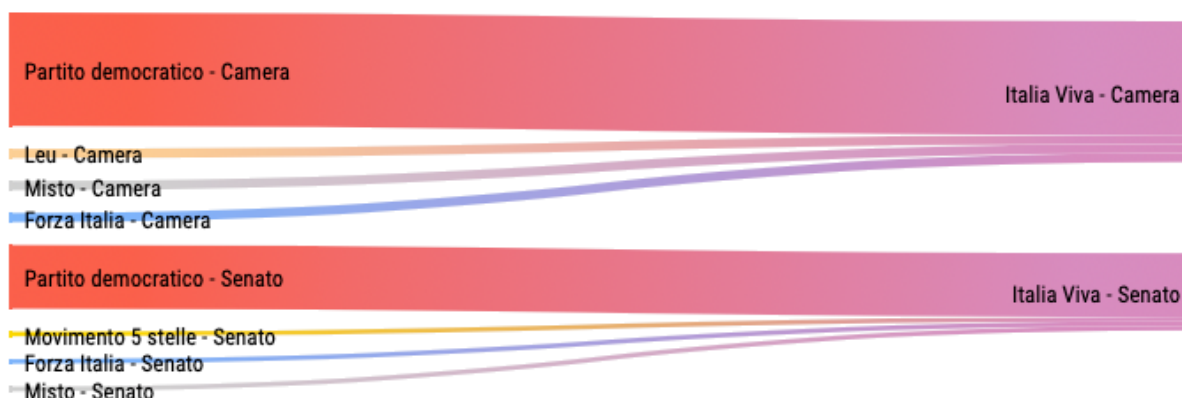
FONTE: dati ed elaborazioni openpolis

Il dato del Partito democratico è giustificato principalmente dalla nascita di Italia Viva. Nel gruppo dei renziani sono infatti confluiti ben 25 deputati e 14 senatori dem, spiegando perché il partito guidato da Nicola Zingaretti abbia numeri di questo genere.

Interessante però vedere come Italia Viva abbia attratto parlamentari da un po' tutti gli schieramenti in parlamento. Anche se una parte consistente proviene dal Partito democratico, troviamo sia eletti con Liberi e uguali, sia con il Movimento 5 stelle, come anche con Forza Italia. In questo senso il partito di Matteo Renzi conferma la sua natura più centrista rispetto al Partito democratico.

## In Italia Viva parlamentari eletti nel centrosinistra, centrodestra e 5stelle

Gruppo di provenienza dei parlamentari confluiti in Italia Viva



**DA SAPERE:** Italia Viva non ha partecipato alle ultime elezioni politiche. Il partito è infatti nato durante la XVIII legislatura, a settembre del 2019.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis

## Il caso del Movimento 5 stelle

A causa della scissione interna il Partito democratico è il partito che ha subito il più alto numero di perdite. Il singolo evento ha infatti portato ad una grande perdita di membri. Diversa invece è la storia per il Movimento 5 stelle, che nel corso della legislatura ha subito un flusso di perdite continuo.

I cambi di gruppo in uscita per i pentastellati sono stati causati da 2 motivi principali. Molti dei parlamentari coinvolti sono stati espulsi dal Movimento stesso. Deputati e senatori che, non avendo rispettato il codice di comportamento interno del gruppo, sono stati espulsi dal collegio dei probiviri dei pentastellati. Ultimo in ordine di tempo **Raffaele Trano alla camera**. A questi poi bisogna aggiungere coloro che invece hanno deciso di lasciare il Movimento per scelta personale, non in linea con le decisioni prese, e con la politica portata avanti dai gruppi parlamentari. Quello che però è interessante analizzare è il gruppo di destinazione dei tanti fuoriusciti. Nel grafico sottostante abbiamo isolato i casi in cui eletti con i 5stelle sono confluiti in un determinato gruppo politico o in una specifica componente del Misto. Abbiamo quindi escluso tutti color che attualmente sono nel gruppo Misto, ma non iscritti ad alcuna componente.

### L'attuale gruppo di appartenenza dei fuoriusciti 5stelle

In che gruppo sono i parlamentari che hanno lasciato il M5s



**DA SAPERE:** Non sono stati contati i fuoriusciti dal Movimento 5 stelle che ora sono nel gruppo Misto, ma non non iscritti ad alcuna componente. Sono stati considerati tutti i parlamentari eletti con il Movimento 5 stelle.

FONTE: Dati ed elaborazione openpolis

Come si può vedere la natura "post-ideologica" del Movimento 5 stelle è data anche dall'orientamento politico dei suoi eletti. Quelli che sono usciti dal Movimento 5 stelle sono poi confluiti sia in gruppi di destra/centrodestra (Lega, Forza Italia e Fratelli d'Italia), che in quelli di sinistra/centrosinistra (Partito democratico e Liberi e uguali).

## La babele del gruppo Misto

Una delle conseguenze dell'esplosione dei cambi di gruppo è un distacco tra la scelta dei cittadini durante le elezioni politiche, e la rappresentatività in aula dei partiti. Nonostante infatti il momento elettorale abbia fatto vincere un seggio ad un numero ristretto di partiti, quelli che ora si trovano in parlamento sono molti di più.

Soprattutto lo sono in diverse forme e consistenze. Per capire meglio di cosa stiamo parlando ricordiamo che in parlamento per formare un gruppo autonomo è necessario avere un numero minimo di deputati e senatori. È possibile creare gruppo con meno membri solo se autorizzati dall'ufficio di presidenza.

Tutti coloro che non si iscrivono in un gruppo autonomo, confluiscono nel Misto. Anche qui, raggiungendo un numero minimo di deputati e senatori, è possibile creare la propria componente autonoma. E anche qui, è possibile formare una componente "sotto soglia", previa autorizzazione dell'ufficio di presidenza.

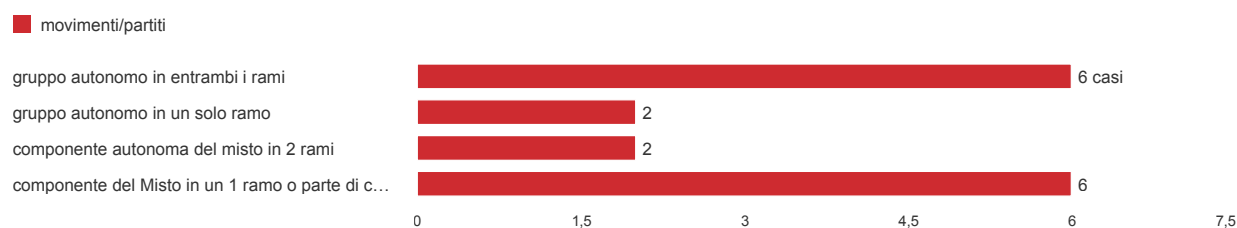
**Ad oggi in parlamento ci sono 6 schieramenti presenti con un gruppo autonomo in entrambi i rami:** Movimento 5 stelle, Lega, Partito democratico, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Italia Viva. Ad esclusione di Italia Viva, nato in corso di legislatura, parliamo dei partiti che hanno ottenuti i migliori risultati alle politiche del 2018. Finisse qui il discorso il racconto degli schieramenti in parlamento sarebbe lineare, e seguirebbe quindi una normale narrazione "voto-rappresentanza".

Però così non è. Oltre questi 6 schieramenti, ne abbiamo altri 2 che invece sono gruppo autonomo in un solo ramo. Rispettivamente Liberi e uguali, che ha avuto la deroga per formare un gruppo sotto soglia alla camera, e Per le autonomie. Quest'ultimo di fatto è più un'alleanza tra partiti che un partito vero e proprio, essendo un'unione tra vari movimenti autonomisti: Südtiroler Volkspartei, Partito Autonomista Trentino Tirolese e Union Valdôtaine. **A completare il quadro poi c'è il gruppo Misto, al cui interno possono essere costituite componenti autonome.** Se riconosciute ufficialmente dall'ufficio di presidenza, quest'ultime ricevono persino un contributo economico per il proprio funzionamento. Ad oggi due movimenti politici sono una componente autonoma del misto in entrambi i rami: il Movimento associativo italiani all'estero, e +Europa. In aggiunta abbiamo altri 6 movimenti

politici (Centro democratico, Radicali Italiani, Noi con l'Italia, Usei, Cambiamo!, Alleanza di centro) che sono presenti in parlamento o come componente autonoma in un solo ramo o come parte di una componente del Misto. Quello che avviene infatti è che schieramenti politici si alleino per raggiungere il numero minimo di membri per formare una componente autonoma, formando così un'entità che di fatto è l'unione di più sigle.

## Le componenti del Misto moltiplicano il numero di schieramenti in parlamento

Come sono presenti in parlamento i movimenti politici



**DA SAPERE:** Per creare un gruppo autonomo è necessario un gruppo minimo di deputati e senatori. Lo stesso vale per la possibilità di creare una componente nel gruppo Misto.

FONTE: dati ed elaborazione openpolis



## Appendice

Tabelle di confronto, dati della XVIII legislatura al 23 marzo 2020

L'iniziativa delle leggi approvate								
Legislatura	Governativa		Parlamentare		Popolare		Regionale	
	n	%	n	%	n	%	n	%
XIII	704	77,70%	201	22,19%	1	0,11%	0	0%
XIV	538	78,54%	147	21,46%	0	0%	0	0%
XV	99	88,39%	13	11,61%	0	0%	0	0%
XVI	298	76,21%	91	23,27%	0	0%	2	0,51%
XVII	283	74,67%	94	24,80%	1	0,26%	1	0,26%
XVIII	76	70,37%	31	28,70%	1	0,93%	0	0%

Tipologia di leggi approvate										
Legislatura	Ordinaria		Conversione di decreto		Bilancio o collegate		Costituzionale		Ratifica trattato	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
XIII	421	46,47%	174	19,21%	21	2,32%	7	0,77%	283	31,24%
XIV	235	34,31%	199	29,05%	20	2,92%	2	0,29%	229	33,43%
XV	30	26,79%	32	28,57%	8	7,14%	1	0,89%	41	36,61%
XVI	120	30,69%	106	27,11%	20	5,12%	4	1,02%	141	36,06%
XVII	126	33,25%	83	21,90%	18	4,75%	2	0,53%	150	39,58%
XVIII	28	25,93%	37	34,26%	6	5,56%	1	0,93%	36	33,33%

Questioni di fiducia su provvedimenti in discussione			
Governo	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 I	15	1	21,74%
Conte II	13	2,17	33,33%

Decreti legge presentati al parlamento		
Governo	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 I	26	1,73
Conte II	18	3

Tipologia di provvedimenti presentati dal governo al parlamento										
Governo	Ordinaria		Ratifica trattati		Costituzionale		Bilancio o collegate		Conversione decreto	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Berlusconi	114	33,33%	120	35,09%	5	1,46%	23	6,73%	80	23,39%
Monti	32	23,70%	57	42,22%	1	0,74%	7	5,19%	38	28,15%
Letta	30	27,03%	48	43,24%	2	1,8%	6	5,41%	25	22,52%
Renzi	53	23,04%	102	44,35%	1	0,43%	18	7,83%	56	24,35%
Gentiloni	13	21,31%	28	45,9%	0	0%	4	6,56%	16	26,23%
Conte I	26	17,81%	88	60,27%	0	0%	7	4,79%	25	17,12%
Conte II	6	16,22%	11	29,73%	0	0%	2	5,41%	18	48,65%

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 I	68	4,53
Conte II	37	6,17