



Governo italiano

Rapporti con il Parlamento

**Il Governo Berlusconi in Parlamento:
i primi due anni**



INDICE

1. L'AZIONE DEL GOVERNO

1.1 L'EFFICACIA DELLE INIZIATIVE LEGISLATIVE DEL GOVERNO

1.2 LE LEGGI DI RATIFICA DEI TRATTATI INTERNAZIONALI

1.3 I DECRETI LEGGE

1.4 LE LEGGI FINANZIARIE

2. IL VERSANTE PARLAMENTARE

2.1 LE LEGGI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE

2.2 GLI EMENDAMENTI DI INIZIATIVA PARLAMENTARE

2.3 L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO E CONTROLLO

2.4 LA QUESTIONE DI FIDUCIA

2.5 IL PROBLEMA DEI TEMPI DELLA DECISIONE PARLAMENTARE



1. L'AZIONE DEL GOVERNO



1.1 Efficacia delle iniziative legislative del Governo

Il dato più significativo che emerge dai lavori di questo biennio di legislatura è il notevole incremento della percentuale di approvazione definitiva delle iniziative legislative deliberate dal Consiglio dei Ministri.

Su un totale di 194 provvedimenti adottati dal Consiglio dei Ministri (59 decreti legge e 135 disegni di legge, di cui 83 di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali), **146 sono stati gli atti legislativi approvati definitivamente** (52 decreti legge e 94 disegni di legge, di cui 67 ratifiche).

Si è così raggiunta una percentuale di approvazione pari al 75% dei provvedimenti predisposti dal Governo. Questo dato dimostra l'esistenza di un *saldo continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo.

	Deliberati dal C. d. M.	approvati definitivamente (compresi i provvedimenti confluiti)	
Decreti legge	59	52	88%
Disegni di legge	52	27	52%
Ratifiche di trattati internazionali	83	67	81%
	194	146	75%

Nel corrispondente periodo della precedente legislatura (II Governo Prodi), su un totale di 224 provvedimenti governativi, ne erano stati approvati solo 106 (pari cioè al **47%**); mentre nella XIV legislatura (II Governo Berlusconi), su 327 provvedimenti deliberati ne erano stati approvati 184 (pari al **56%**).

	Deliberati	Approvati
XVI Legislatura (Berlusconi)	194	146 (75%)
XV Legislatura (Prodi)	224	106 (47%)
XIV Legislatura (Berlusconi)	327	184 (56%)

Quindi, in questo biennio **il Governo ha concentrato l'attività di iniziativa legislativa in un minor numero di provvedimenti che hanno avuto una maggiore percentuale di conclusione**, con un'inversione di tendenza rispetto alle precedenti legislature quando un cospicuo numero di d.d.l. restava fermo in Parlamento.



1.2 Le leggi di ratifica dei trattati internazionali

Nel quadro della politica estera, il Governo ha seguito con particolare attenzione i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali.

Di **83 disegni di legge presentati nel biennio** (più altri due contenenti anche disposizioni relative ai rapporti internazionali), **ben 67 sono stati approvati, e dunque quasi l'81%**.

Nel corrispondente periodo della precedente legislatura il Governo Prodi aveva presentato 75 disegni di legge, di cui solo 41 approvati (pari, dunque, a circa il 55%).

	ddl di ratifica	leggi di ratifica
XVI Legislatura (Berlusconi)	83	67 (81%)
XV Legislatura (Prodi)	75	41 (55%)



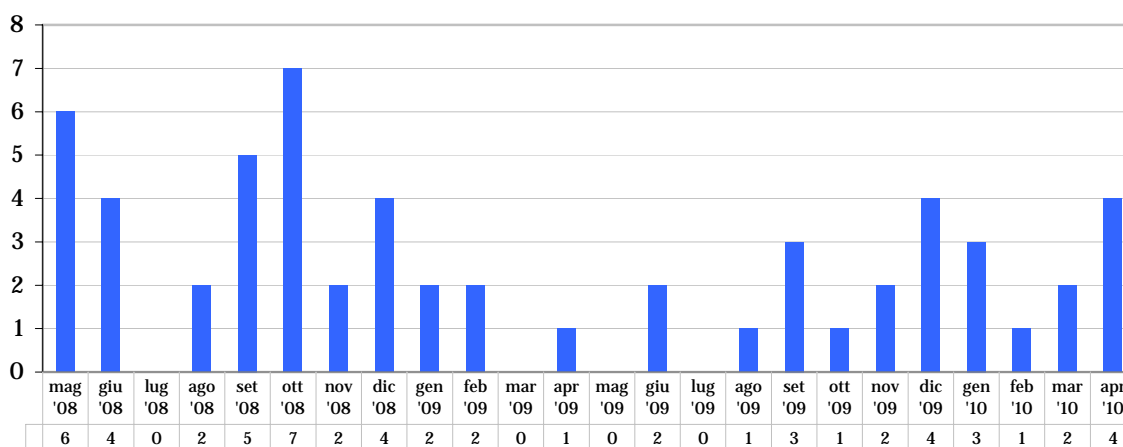
1.3 I decreti legge

Nel biennio il Governo ha adottato **59 decreti legge**, per una media di **2,4 decreti legge al mese**. Nei corrispondenti periodi delle precedenti legislature, la media mensile di decreti legge deliberati dal Consiglio dei Ministri era stata, rispettivamente, di **4 decreti nella XIV legislatura e di circa 2 al mese nella XV**. Per quanto riguarda la XV legislatura, peraltro, va rilevato che essa fu interrotta anticipatamente il 6 febbraio del 2008.

	Deliberati	Approvati
XVI Legislatura (Berlusconi)	59	52 (88%)
XV Legislatura (Prodi)	47	37 (79%)
XIV Legislatura (Berlusconi)	98	85 (87%)

Un elevato numero di decreti legge (10 nel bimestre maggio-giugno 2008 e 12 nel settembre-ottobre dello stesso anno) è stato adottato in connessione a **gravi emergenze**: nel primo periodo in materia di rifiuti in Campania e criminalità e, nel secondo, in conseguenza della crisi dei mercati finanziari internazionali.

Da gennaio 2009, nonostante le ulteriori emergenze verificatesi, tra cui il terremoto in Abruzzo, il ricorso alla decretazione d'urgenza è diminuito, assestandosi su una media pari a **1,9 decreti al mese**, secondo l'andamento evidenziato nel seguente grafico.



Nell'anno 2009 sono stati deliberati soltanto 18 decreti legge, la cifra più bassa dalla fine degli anni '60.



1.4 Le leggi finanziarie

Il Governo Berlusconi ha innovato profondamente la struttura della legge finanziaria, con una drastica riduzione dell'eterogeneità e della microsettorialità delle disposizioni in essa contenuta.

Le due leggi finanziarie del Governo Prodi già in partenza contenevano un numero elevatissimo di disposizioni (rispettivamente, 790 e 505 commi) e nel corso dell'iter parlamentare il loro contenuto si è notevolmente ampliato (dopo l'approvazione finale, i commi sono diventati **1364** per la **finanziaria 2007**, con un incremento di quasi il 73%, e **1193** per la **finanziaria 2008**, con un incremento di più del 136%).

La **legge finanziaria per il 2009** del Governo Berlusconi, inizialmente composta di soli 3 articoli per un totale di 45 commi, a conclusione dell'iter parlamentare è risultata di soli **4 articoli e 62 commi** (con un tasso di aumento del 27%). La **legge finanziaria per il 2010** ha assunto dimensioni maggiori, avendo registrato un **aumento di 227 commi nel corso dell'esame parlamentare**, ma è risultata composta da un numero di commi ancora **molto inferiori a quelle delle precedenti legislature**.

E' da notare che **nel corso dell'approvazione delle leggi finanziarie, il Governo Prodi ha posto la questione di fiducia per ben 9 volte**, mentre in questo biennio il Governo Berlusconi l'ha posta una sola volta.

Infine, la recente riforma della contabilità dello Stato (l. n. 196 del 2009) è intervenuta in maniera organica sulle procedure e sulla struttura della manovra di bilancio, soprattutto evitando che nella futura legge di stabilità possano trovare spazio interventi di carattere ordinamentale o settoriale.

	Finanziaria Prodi 2007	Finanziaria Prodi 2008	Finanziaria Berlusconi 2009	Finanziaria Berlusconi 2010
Commi DDL	790	505	45	30
Commi Legge	1364	1193	62	257
Voti di fiducia	3	6	0	1



2. IL VERSANTE PARLAMENTARE



2.1 Le leggi di iniziativa parlamentare

Nel biennio in esame sono state approvate definitivamente **21 proposte di legge di iniziativa parlamentare, ben otto in più** rispetto a quelle approvate nella scorsa legislatura (durante il Governo Prodi), con un **incremento quindi di oltre il 60%**.

	Leggi di iniziativa parlamentare approvate
XVI Legislatura (Berlusconi)	21
XV Legislatura (Prodi)	13

Questo dato dimostra che l’iniziativa parlamentare ha trovato maggiore spazio rispetto alla precedente legislatura.



2.2 Gli emendamenti di iniziativa parlamentare

Nell'iter di approvazione dei disegni di legge sono stati approvati ben **1719 emendamenti**, di cui il 26% proposti dalle opposizioni e dunque in numero maggiore di quelli proposti dal Governo (21%).

Per quanto riguarda i decreti-legge, il Parlamento è intervenuto a modificarne il testo nella quasi totalità dei casi (l'unica eccezione è il decreto in materia di contrasto alla pirateria internazionale, peraltro convertito a larghissima maggioranza), apportando complessivamente **1411 modifiche**.

Un **numero non trascurabile di emendamenti approvati in sede di esame di decreti legge sono stati di iniziativa dei parlamentari delle opposizioni**. Sono stati approvati ben **211 emendamenti** proposti dalle opposizioni, per una percentuale pari a quasi il **15%** del totale, una cifra superiore a quelli di iniziativa governativa (177, corrispondenti circa al 12%).

	dal Governo	dalla Commissione/ Relatore	dalla maggioranza	dall'opposizione	Totale
Modifiche ai Disegni di legge	369 (21%)	542 (32%)	368 (21%)	440 (26%)	1719 (100%)
Modifiche ai Decreti legge	177 (12%)	701 (50%)	322 (23%)	211 (15%)	1411 (100%)

La significativa condivisione in sede parlamentare è resa evidente dal fatto che **un terzo dei provvedimenti di iniziativa governativa (24 disegni di legge e 45 decreti legge) sono stati approvati con il voto favorevole di tutti i gruppi**.

Ciò senza tener conto degli ulteriori disegni di legge di ratifica, sempre approvati (tranne in un caso) con il consenso di tutti i gruppi.

	Provvedimenti approvati	Voto favorevole Gruppi opposizione	
DDL	24	8	33%
Decreti legge	45	14	31%
Totale	69	22	32%



2.3 L'attività di indirizzo e di controllo

In confronto a quanto avvenuto nel corrispondente periodo della precedente legislatura, è **incrementato il numero delle mozioni e delle risoluzioni presentate presso le Assemblee, così come è cresciuta la percentuale dei relativi procedimenti portati a conclusione.**

In particolare, per le mozioni, la percentuale di conclusione è aumentata alla Camera al 73% ed al Senato al 53%. Inoltre, la percentuale di conclusione delle risoluzioni in Aula ha raggiunto il 100% sia alla Camera che al Senato.

	XV legislatura Prodi	XVI legislatura Berlusconi
Percentuale mozioni concluse Camera	52,54%	73,54%
Percentuale mozioni concluse Senato	38,46%	53,82%
Percentuale risoluzioni in Aula concluse Camera	90,00%	100%
Percentuale risoluzioni in Aula concluse Senato	98,51%	100%

Il Governo Berlusconi ha anche **significativamente intensificato rispetto alla precedente legislatura l'attività di risposta al sindacato ispettivo delle Camere.**

Per quanto riguarda il *question time*, le sedute sono passate **da 58 a 78**. La percentuale di risposte a interpellanze urgenti alla Camera è cresciuta di quasi 5 punti. La percentuale di risposta alle interrogazioni orali in Assemblea è aumentata sia alla Camera che al Senato e anche le risposte alle interrogazioni orali presso le commissioni della Camera sono aumentate di circa 7 punti.

	XV legislatura Prodi	XVI legislatura Berlusconi
Sedute <i>Question Time</i> (Camera + Senato)	58	78
Percentuale conclusione interpellanze urgenti	93,80%	98,17%
Interrogazioni orali concluse Camera	19,81%	28,48%
Interrogazioni orali concluse Senato	32,11%	34,08%
Percentuale conclusione interrogazioni orali in commissione	49,71%	57,06%

Si conferma, quindi, **l'accentuata attenzione del Governo per gli strumenti di indirizzo e controllo parlamentare, in uno spirito di leale collaborazione con le Assemblee.**



2.4 La questione di fiducia

Il Governo ha fatto **ricorso alla questione di fiducia 32 volte su 20 provvedimenti**, di cui 16 decreti legge e 4 disegni di legge.

Nella XV legislatura il Governo Prodi ha posto la fiducia per **27 volte su 14 provvedimenti**. In 9 casi ha chiesto la fiducia su disegni di legge di conversione di decreti legge e in 5 sull'approvazione di disegni di legge.

Considerato che il Governo Prodi si dimise il 24 gennaio 2008, prendendo a riferimento questa data, il numero delle fiducie del Governo Prodi corrisponde a quelle chieste dal Governo Berlusconi nel medesimo periodo di tempo (27 nei primi 21 mesi).

In rapporto al totale delle leggi approvate, il Governo Berlusconi ha fatto ricorso alla fiducia in misura leggermente inferiore al Governo Prodi.

Nel caso delle leggi finanziarie, come già detto, il Governo Berlusconi ha posto una sola volta la fiducia rispetto alle nove del Governo Prodi.

	XV legislatura Prodi	XVI legislatura Berlusconi
Provvedimenti con fiducia	14	20
Leggi approvate	111	162
Percentuale su totale leggi	13%	12%

2.5 Il problema dei tempi della decisione parlamentare

Rimane molto alto il tempo medio di approvazione dei disegni di legge (fatta eccezione per quelli di bilancio), che risulta pari a 8 mesi.

	Tempo medio di approvazione
Decreti legge	51 gg
Disegni di legge ordinari (esclusi ddl finanziaria e di bilancio)	239 gg
Ratifiche trattati internazionali	97 gg

Il fattore tempo è un elemento decisivo nella concreta configurazione delle procedure decisionali ed acquista importanza ancora maggiore tenuto conto che i processi di globalizzazione economica e sociale e la concorrenza fra gli ordinamenti esigono **risposte non solo efficaci nel merito, ma anche rapide.**

Il problema centrale delle procedure legislative è, quindi, quello della **certezza dei tempi di decisione.**

Questi temi possono trovare soluzione nell'ambito delle modifiche regolamentari e costituzionali che il Parlamento intenderà promuovere e alle quali il Governo guarda con particolare attenzione .