

Onorevoli proposte

L'iniziativa legislativa dei gruppi parlamentari del Senato: quali sono stati i temi più seguiti (e da chi) nella XVII legislatura?

Luglio 2018

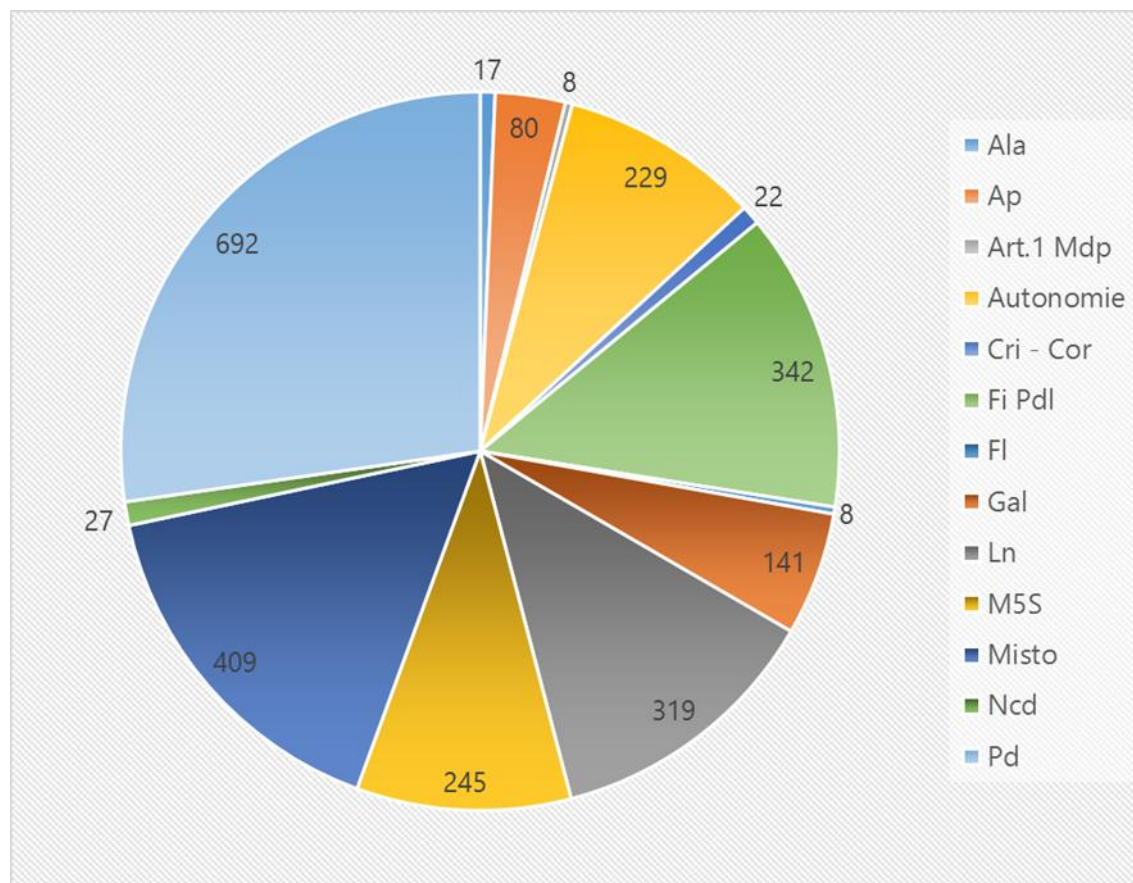
*Nei 1.833 giorni della scorsa legislatura sono stati presentati in prima lettura al Senato **2.762 disegni di legge**. Circa **il 92 per cento è stato firmato dai gruppi parlamentari**: ben 2.539. Ma **di quali temi si sono interessati i senatori**? Quali problemi hanno maggiormente attratto l'attenzione dei 13 gruppi parlamentari di Palazzo Madama?*

*Il dossier offre la prima risposta sistematica attraverso l'analisi – basata sui 3.600 indicatori della banca dati Teseo - dei ddl depositati in Senato. Ai primi posti troviamo **giustizia e affari costituzionali**, seguiti da **sanità, cultura e pensioni**. **Famiglia e infanzia** vengono dopo le **forze armate**, la **sicurezza sul lavoro** dopo il diritto commerciale.*

***Il commercio estero, la finanza locale, il Mezzogiorno e l'energia sono i temi meno considerati in assoluto**: insieme non sono arrivati a coprire l'1% dell'intera proposta legislativa parlamentare.*

Il punto di partenza

TESEO (TEsauro SENato per l'Organizzazione dei documenti parlamentari) è un sistema di classificazione delle norme usato dal Senato, dalla Camera e da alcune Regioni. Comprende oltre 3.600 descrittori relativi a ogni materia di rilevanza parlamentare. Il suo utilizzo ha permesso di ricostruire l'incidenza delle proposte legislative avanzate dai diversi gruppi parlamentari del Senato nella XVII legislatura.

Figura 1. XVII legislatura: i disegni di legge presentati dai gruppi parlamentari del Senato

Fonte: UVI

Analisi

Nella XVII legislatura – durata 1.833 giorni, dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018 – si sono costituiti al Senato **13 gruppi parlamentari**, di diversa durata e consistenza numerica variabile.

Sono state presentate in prima lettura **2.762 proposte legislative**. Circa il **92 per cento** dei disegni di legge è stato presentato dai **gruppi parlamentari** del Senato (**2.539 in totale**): 692 il **Pd** (27,2%), 409 il gruppo **Misto** (16,1%), 342 **Forza Italia-Pdl** (13,5%), 319 la **Lega Nord** (12,6%), 245 il **Movimento 5 Stelle** (9,6%), 229 il gruppo **Autonomie** (9%), 141 **Grandi autonomie e libertà** (5,5%).

Sotto i 100 ddl troviamo, con 80 proposte legislative, il gruppo di **Alternativa popolare** (3,2%), seguito da **Ncd** con 27, **Conservatori e riformisti** con 22 e **Ala** con 17. Più circoscritto l'intervento legislativo dei gruppi di tardiva costituzione: **Art.1 Mdp** e la **Federazione della Libertà** hanno chiuso la XVII legislatura con 8 ddl ciascuno (0,3%).

I **temi** che più hanno suscitato l'interesse dei

gruppi sono quelli **legati al diritto e alla giustizia**: rappresentano il 17,4% dell'intera iniziativa parlamentare, seguiti (con l'11,1%) dagli **affari costituzionali**.

Sanità, cultura e previdenza hanno interessato i senatori in misura superiore al 5%. Ambiente e territorio, pubblica amministrazione, lavoro, istruzione, diritti fondamentali, fisco, lavori pubblici, ordine pubblico, autonomie, trasporti e attività produttive hanno riscosso un interesse tra il 5% e il 2%. Il resto degli argomenti oscilla tra il 2% e lo 0,1%.

Tabella 1 – Autori dell'iniziativa legislativa

Iniziativa	Numero di ddl	%
CNEL	4	0,2
Governativa	183	6,6
Parlamentare	2.539	91,9
Popolare	8	0,3
Regionale	28	1,0
Totale	2.762	100

Fonte: UVI

Tabella 2 – I temi al centro dell'iniziativa legislativa dei gruppi nella XVII legislatura

Aree tematiche	% sul totale
Diritto e giustizia	17,4
Affari Costituzionali e ordinamento della Repubblica	11,1
Sanità	8,2
Cultura, spettacolo, sport e turismo	6,3
Assistenza, previdenza e assicurazioni	5,1
Ambiente, territorio e protezione civile	4,8
Pubblica amministrazione, pubblico impiego e servizi pubblici	4,4
Occupazione, lavoro e professioni	3,9
Scuola, università e ricerca	3,7
Diritti e libertà fondamentali	3,6
Finanze e fisco	3,5
Lavori pubblici, edilizia e politica abitativa	2,6
Ordine pubblico e polizia	2,5
Regioni e autonomie locali	2,3
Trasporti	2,2
Industria e artigianato	2,0
Diritto commerciale e delle società	1,9
Tutela dei lavoratori, sindacati e sicurezza nel lavoro	1,7
Commercio, servizi e tutela dei consumatori	1,6
Agricoltura, caccia e pesca	1,5
Affari esteri	1,4
Banche, credito e moneta	1,4
Informazione e comunicazioni	1,4
Difesa e forze armate	1,2
Bilancio dello Stato e manovra finanziaria	0,8
Politica economica e privatizzazioni	0,8
Famiglia e infanzia	0,7
Affari europei	0,5
Borsa e attività finanziaria	0,4
Mezzogiorno e aree depresse	0,3
Energia	0,3
Finanza locale e regionale	0,2
Commercio con l'estero	0,1

Fonte: UVI

In dettaglio. Gruppo per gruppo: che cosa interessa di più?

ALA. Numero di ddl presentati: 17. Quasi la metà (il 46,5%) dell'iniziativa legislativa di Alleanza Liberal Popolare si è concentrata su diritto e giustizia, sanità e affari costituzionali. Meno seguiti i temi legati a famiglia, ambiente e ordine pubblico. Ala è stato il gruppo che ha dimostrato più interesse ai temi della sanità: vi ha dedicato il 18,6% dei suoi disegni di legge.

AP. Su 80 disegni di legge depositati, le cinque aree più visitate dal gruppo di Alternativa popolare sono state diritto e giustizia (14%), affari costituzionali, sanità, ambiente e occupazione.

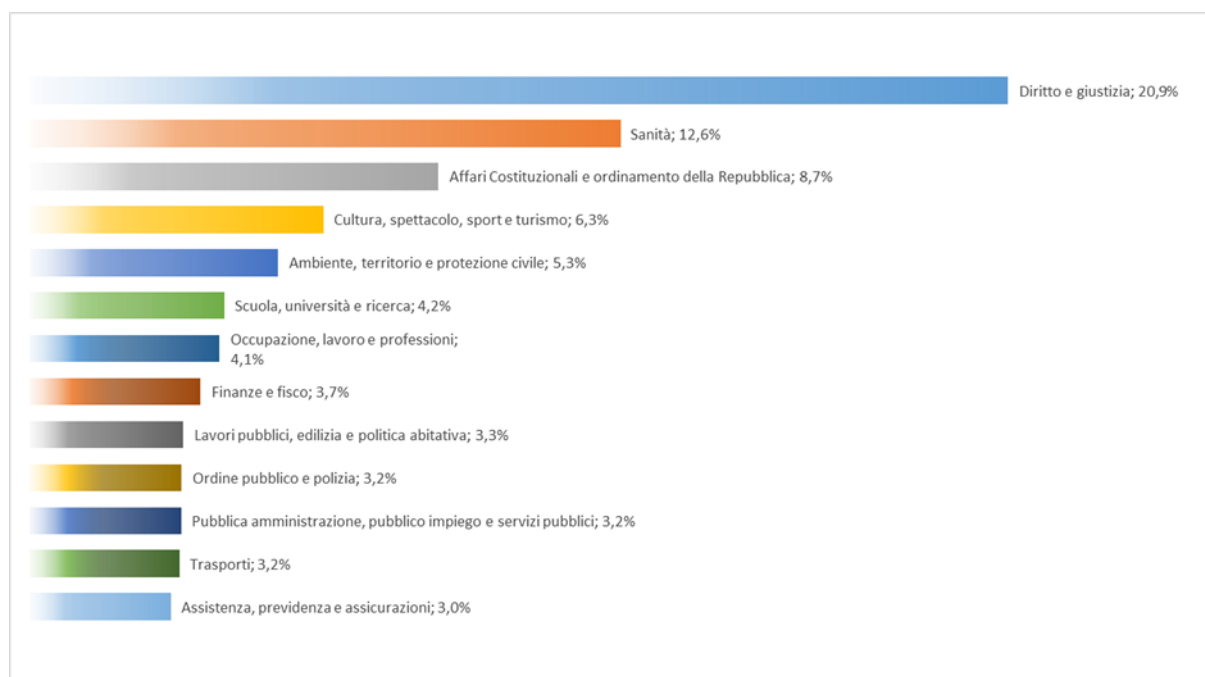
Art.1 Mdp. In 387 giorni il gruppo ha firmato otto ddl. La metà ha riguardato industria e artigianato, previdenza, sanità, banche (ex aequo: ciascun tema ha inciso per il 12,5%). Il picco di

interesse è stato riscontrato sugli affari costituzionali (25% dell'iniziativa legislativa).

Autonomie. Su 229 ddl presentati, al primo posto spicca l'area tematica diritto e giustizia (21,7%). Seguono affari costituzionali col 15,1%, cultura e libertà fondamentali. Al quinto posto (ex aequo: 5,1%), i senatori del gruppo si sono interessati di autonomie locali, pubblica amministrazione e occupazione.

COR-CRI. I Conservatori e riformisti hanno presentato in tre anni 22 disegni di legge. Gli argomenti più seguiti sono stati quelli legati alle aree tematiche affari costituzionali (18,2%), sanità (13,6%), diritto e giustizia, pubblica amministrazione e cultura.

Figura 2 - Gruppo Fi-Pdl - principali aree tematiche trattate nei disegni di legge presentati



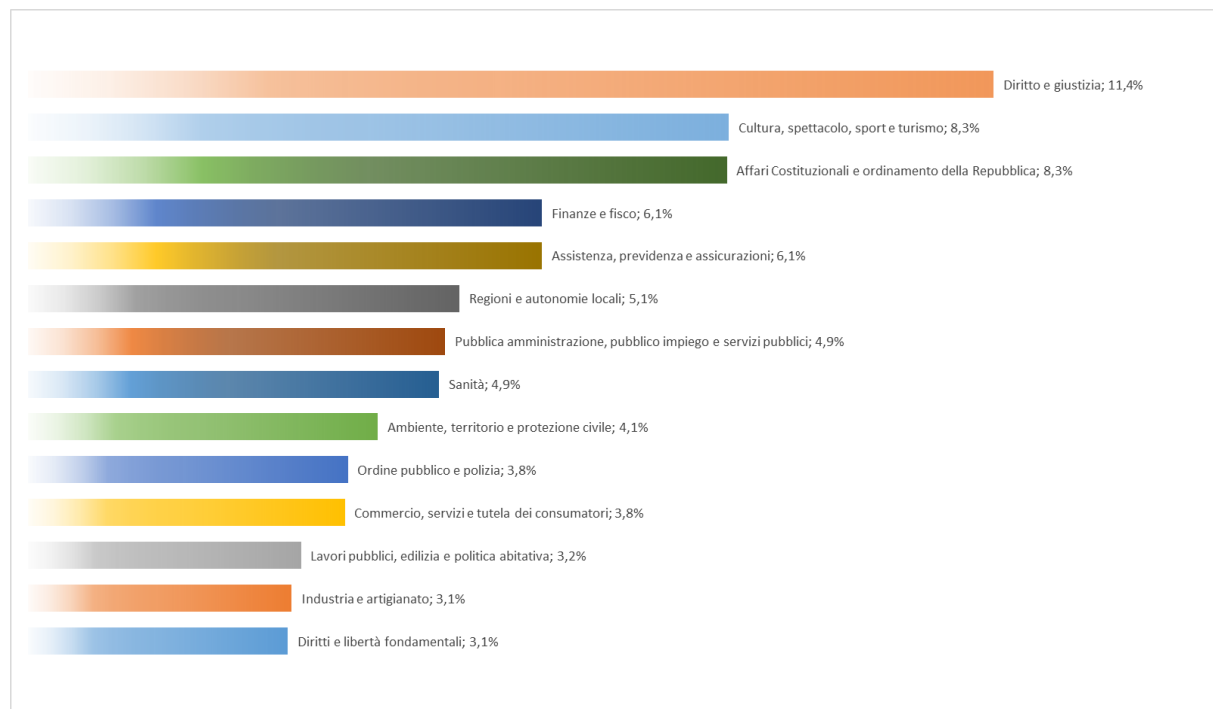
Fonte: UVI

Forza Italia-Pdl. Tra i disegni di legge depositati – 342 in tutto - quelli legati a diritto e giustizia sono circa il 21%. A seguire sanità, affari costituzionali, cultura e ambiente. Sotto lo 0,5%: finanza locale, Mezzogiorno, borsa, famiglia, energia, affari europei, bilancio dello Stato e privatizzazioni.

FL. Otto i disegni di legge presentati in 301 giorni dalla Federazione della Libertà. Al primo posto tra i temi del gruppo ci sono diritto e giustizia (25%), seguiti da affari costituzionali, finanze e fisco, occupazione e sanità (12,5%).

GAL. L'analisi dei 141 ddl firmati dal gruppo Grandi Autonomie e Libertà segnala una grande attenzione per diritto e giustizia: 26,6%. A seguire, affari costituzionali (15,4%), sanità, cultura e fisco.

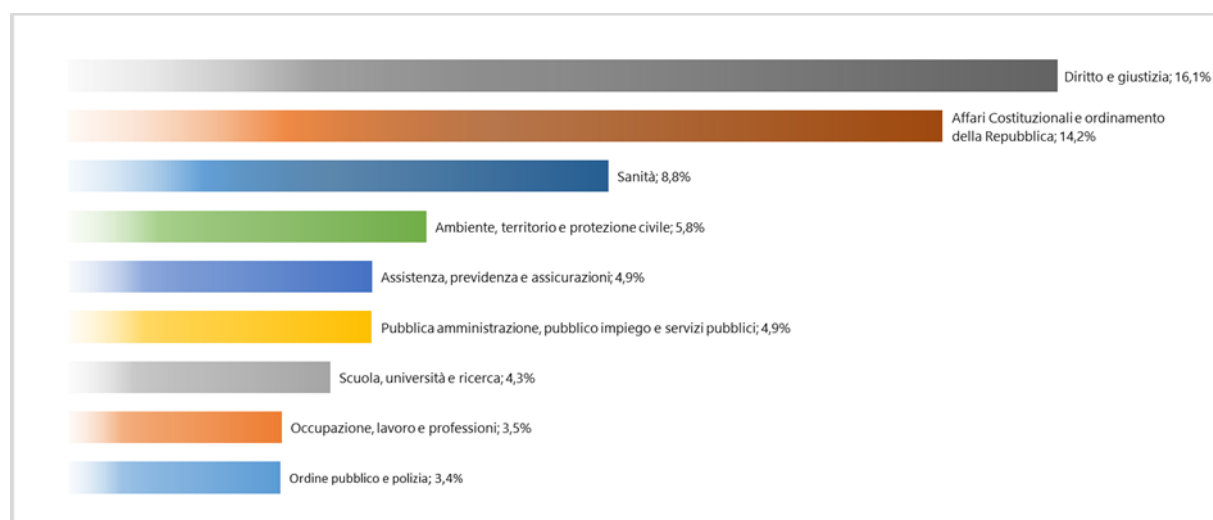
Figura 3- Gruppo Ln - principali aree tematiche trattate nei disegni di legge presentati



Fonte: UVI

Legga Nord. Il gruppo ha presentato 319 disegni di legge. Le cinque aree di maggior interesse: diritto e giustizia (11,4%), cultura, affari costituzionali, fisco e previdenza. Temi meno seguiti (sotto lo 0,5%): borsa, finanza ed energia.

Figura 4- Gruppo M5S - principali aree tematiche trattate nei disegni di legge presentati



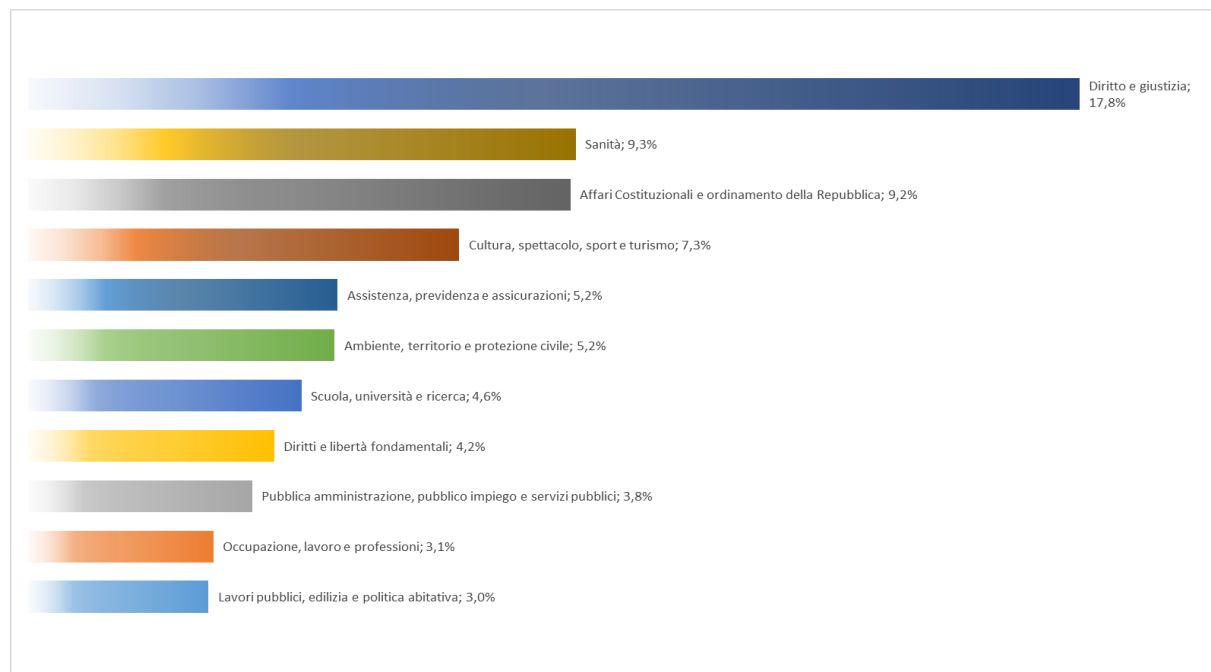
Fonte: UVI

M5S. Su 245 proposte legislative presentate dai senatori 5 Stelle, circa il 30% ha riguardato diritto e giustizia e affari costituzionali. Sanità al terzo posto (8,8%), seguita dall'ambiente; al quinto posto, ex aequo, pensioni e pubblica amministrazione. Sotto lo 0,5%: finanza locale, commercio estero e autonomie locali.

Misto. Ha depositato 409 ddl. Ai primi cinque posti diritto e giustizia e affari costituzionali (insieme coprono il 26,3% della proposta legislativa), seguiti da previdenza, sanità e ambiente.

NCD. Il Nuovo Centro Destra ha firmato 27 proposte legislative, di cui il 35% su temi legati ad affari costituzionali e diritto e giustizia. Al terzo posto la sanità, seguita da cultura e occupazione.

Figura 5- Gruppo PD - principali aree tematiche trattate nei disegni di legge presentati



Fonte: UVI

PD. È stato il gruppo più consistente della XVII legislatura e ha depositato 692 disegni di legge. La graduatoria dei temi d'interesse: diritto e giustizia (17,8%), sanità, affari costituzionali e cultura. Previdenza e ambiente si dividono il quinto posto. Sotto lo 0,5%: borsa e attività finanziaria, affari europei, finanza locale e regionale, commercio con l'estero.

Riepilogo della XVII legislatura

Tabella 3- Numero dei ddl per gruppo

Gruppo	Ddl presentati	%
Ala	17	0,7
Ap	80	3,2
Art. 1 Mdp	8	0,3
Autonomie	229	9
Cri - Cor	22	0,9
Fi - Pdl	342	13,5
Fl	8	0,3
Gal	141	5,5
Ln - Aut	319	12,6
M5S	245	9,6
Misto	409	16,1
Ncd	27	1,1
Pd	692	27,2
Totale	2.539	100

Fonte: UVI

La tabella 3 riassume l'iniziativa legislativa parlamentare in Senato, cioè il numero dei disegni di legge presentati dai vari gruppi e la loro incidenza sul numero totale delle proposte legislative.

La tabella 4 offre invece un quadro della consistenza dei vari gruppi nel corso della XVII legislatura.

In base all'articolo 14 del nuovo Regolamento del Senato, entrato in vigore con la XVIII legislatura, la consistenza minima è di 10 senatori per gruppo (5 per le minoranze linguistiche) e si possono costituire soltanto gruppi che rappresentino partiti e movimenti che si sono presentati alle elezioni.

Tabella 4- Consistenza media annuale dei gruppi del Senato nella XVII legislatura

Gruppo	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ala	-	-	9,5	19,5	17,0	13,0
Ap	-	18,0	33,5	30,0	26,5	24,0
Art.1 Mdp	-	-	-	-	8,0	16,0
Autonomie	11,0	14,0	18,0	19,5	18,5	18,0
Cri - Cor	-	-	5,0	10,0	5,0	-
Fi Pdl	75,5	60,0	45,5	31,5	33,0	34,5
Fl	-	-	-	-	6,0	12,0
Gal	10,5	13,0	14,0	11,5	12,5	13,5
Ln - Aut	15,5	15,0	13,5	12,0	11,5	11,0
M5S	52,0	44,5	37,5	35,5	35,0	35,0
Misto	33,0	32,0	33,5	38,5	41,5	46,0
Ncd	15,5	15,5	-	-	-	-
Pd	107,0	108,5	110,5	112,5	105,5	97,5

Fonte: UVI

Conclusioni

Quasi la metà dell'iniziativa parlamentare dei gruppi del Senato - il 48,5% delle proposte legislative nella XVII legislatura - è concentrata su cinque aree tematiche: **diritto e giustizia (17,4%), affari costituzionali (11,1%), sanità (8,2%), cultura, spettacolo, sport e turismo (6,3%), assistenza, previdenza e assicurazioni (5,1%)**.

I temi legati ad ambiente e territorio, pubblica amministrazione, lavoro, istruzione, diritti fondamentali, fisco, lavori pubblici, ordine pubblico, autonomie, trasporti e attività produttive hanno un'incidenza tra il 5% e il 2%.

Il resto degli argomenti oscilla tra il 2% e lo 0,1%, con agli ultimi posti borsa e attività finanziaria, Mezzogiorno e aree depresse, energia, finanza locale e regionale, commercio con l'estero.

Nelle sue principali scelte legislative, **la maggior parte dei gruppi è trasversalmente fedele alle stesse tre aree tematiche**: diritto e giustizia, affari costituzionali e sanità, quasi sempre in quest'ordine.

Se ne discostano Articolo 1-Mdp (agli affari costituzionali fa seguire, ex aequo, industria e artigianato, assistenza e previdenza, banche, credito e moneta, sanità); **la Federazione della libertà** (al secondo posto, ex aequo con la sanità e gli affari costituzionali, ha puntato su finanze e fisco e occupazione e lavoro); **la Lega Nord** (l'area che assorbe cultura, spettacolo, sport e turismo è al secondo posto, con la sanità in settima

posizione) e il gruppo **Misto** (al terzo posto ha privilegiato assistenza, previdenza e assicurazioni).

Più varia è, per tutti, la scelta degli argomenti nelle successive posizioni in graduatoria.

Osservazioni

Questo studio costituisce il primo tentativo di usare a fini analitici l'enorme massa di informazioni rese disponibili dalla **banca dati Teseo**, con la speranza di aprire una piccola finestra sulle enormi potenzialità di un importante strumento posto a disposizione del pubblico e degli studiosi.

Il dossier

- analizza la distribuzione tra le varie aree tematiche dei disegni di legge presentati dai gruppi parlamentari del Senato nella XVII legislatura

- si concentra su ciascun gruppo parlamentare, analizzandone l'iniziativa legislativa in base agli argomenti scelti

- approfondisce le singole aree tematiche per capire – attraverso i *top term* Teseo – quali argomenti abbiano maggiormente attratto l'interesse dei senatori.

Questo dossier è a cura di

MELISSO BOSCHI

ANDREA CARBONI

CARLA DI FALCO

SENATO DELLA REPUBBLICA

CON IL CONTRIBUTO DI

MANUELA RUISI, GIUSEPPE BRIOTTI, GABRIELE
MATTEO CAPORALE, MASSIMO MASTROGREGORI E
VALERIA BEVILACQUA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza
Creative Commons Attribuzione - Non commerciale -
Non opere derivate 4.0 Internazionale