

Governare per decreto. L'espansione dei poteri normativi dell'esecutivo nella lunga transizione italiana

di Fortunato Musella,
Università degli Studi di Napoli Federico II
fortunato.musella@unina.it

2. *La presidenzializzazione del governo democratico*¹

Le forme di governo delle democrazie contemporanee sembrano avviarsi verso una versione di tipo leaderistico in cui si constata l'attribuzione di un ruolo di conduzione delle attività di governo ad una guida monocratica e una maggiore autonomia del capo dell'esecutivo dalle interferenze dei partiti. Si tratta di un processo da tempo riconosciuto come «una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea» (Elia 1970, p. 672; Mabileau 1960), collegata allo sviluppo di democrazie di investitura che valorizzano la scelta popolare sui titolari dell'indirizzo politico. Ma che sembra oggi portato a compimento, mano a mano che anche le democrazie parlamentari mostrano un più pieno distacco dai parametri costituzionali di riferimento per l'assunzione di modalità di funzionamento tipiche dei regimi presidenziali. In assenza di cambiamenti costituzionali formali, come effetto di trasformazioni di più ampia portata e di lunga durata che coinvolgono la società e la politica moderna – come l'internazionalizzazione, la crescita dei compiti dello stato, la mediatizzazione, l'erosione dei cleavages socio-politici – i leader di governo acquistano maggiori risorse potestative e sviluppano un rapporto con la cittadinanza capace di scavalcare l'intermediazione dei partiti.

Poguntke e Webb per fotografare tali mutamenti parlano senza mezzi termini di “presidenzializzazione della politica” (Poguntke e Webb 2005; Di Giovine e Mastromarino 2007; Frosini, Bassu e Petrillo 2009), un fenomeno con diverse facce corrispondenti ai tre ambiti materiali in cui si realizza: “the executive face”, “the party face” e “the electoral face”². Avviene, infatti, quasi un cambio di natura dei regimi parlamentari originariamente evolutisi all'insegna della collegialità dell'esecutivo, e dove invece si registra «un progressivo e apparentemente irresistibile spostamento da uno schema nel quale la politica di governo e prima ancora quella elettorale erano dominate dal partito politico a uno nel quale il leader di partito tende a diventare forza politica relativamente autonoma» (Fusaro e Takahashi 2007, 287).

¹ Articolo presentato al XXV Convegno SISP, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Studi su Politica, Diritto e Società “Gaetano Mosca”, 8 - 10 settembre 2011.

² Nelle attività di governo, nell'organizzazione di partito e sull'arena elettorale si constata «the shift of political power resources and autonomy to the benefit of individual leaders and a concomitant loss of power and autonomy of collective actors like cabinets and political parties» (Poguntke e Webb 2005, p. 7).

In questo quadro il caso italiano rappresenta, per molti aspetti, un vero e proprio “idealtipo di presidenzializzazione” (Calise 2005, 88). Lasciato alle spalle il modello istituzionale che per la preminenza dell’assemblea parlamentare sulle attività di governo era stato definito “parlamentarismo integrale” (Miglio 1984), esso riscopre la centralità del primo ministro. Già a partire dagli anni ottanta si iniziano a scorgere, anche senza modifiche formali alla carta costituzionale, cambiamenti in svariati campi, dalla riorganizzazione della presidenza dei ministri (Pajno e Torchia 2000; Criscitiello 2004) fino al sistema dei partiti e alle dinamiche elettorali (D’Alimonte e Bartolini 2002; Fusaro 2009). Non è facile inoltre esagerare l’impatto esercitato su questi sviluppi dalla discesa in campo di Silvio Berlusconi nei primi anni novanta, quando, facendo leva su un imponente arsenale di mezzi mediatici e organizzativi, il leader riesce ad instaurare un nuovo rapporto diretto con la cittadinanza, e a premere l’acceleratore sul binomio che lega popolo e leader. Da quel momento in poi sempre più le elezioni divengono “quasi dirette”³. Con le nuove regole elettorali del 2005, si pone anche una premessa formale all’investitura diretta con l’indicazione del nome del capo della coalizione sulla scheda elettorale, che si propone di fatto come candidato Premier.

Ma se sono tanti i segnali del processo di presidenzializzazione, quali sono le trasformazioni avvenute sul piano del funzionamento del nuovo sistema politico? In questo articolo si segue l’ipotesi che sia proprio il piano della nuova logica di governo a mostrare la torsione presidenziale della nostra repubblica. Dal punto di vista dei poteri normativi, infatti, i nuovi presidenti sembrano sviluppare nuovi strumenti di indirizzo politico, che utilizzano sempre più frequentemente e con maggiore spregiudicatezza formale. Tuttavia se si guarda a come i presidenti intervengono nel processo legislativo ordinario il quadro diventa più interlocutorio. Mentre il Premier acquista legittimità di tipo diretto, e amplia compiti e responsabilità, appare sempre più incerto e problematico il sostegno della maggioranza parlamentare all’azione governativa. Anzi, come accade appunto nei regimi a governo diviso, un presidente demoeletto, ma privo del sostegno della sua maggioranza, può trovarsi in difficoltà nella realizzazione del proprio programma politico, al pari di un generale senza esercito (Sartori 2004). Sempre sospeso fra l’eventualità di soccombere e la possibilità di avocare a sé i poteri al di là dei limiti posti dal dettato costituzionale.

Tutto ciò riconduce il caso italiano allo scenario americano. Dove all’inizio del secolo scorso l’ascesa dei presidenti ha spezzato il monopolio che i partiti detenevano sull’accesso alle cariche e sulla gestione del potere⁴. Da una lato il presidente sviluppava un rapporto immediato e diretto con la cittadinanza, e

³ È solo dopo il successo di Silvio Berlusconi che il ruolo del “leader eletto dal popolo” si consolida: «soon after the victory of centre-right coalition in 1994, Berlusconi outspokenly referred to himself as an elected Premier, a stance shared by a majority of the press. The centre-left coalition (...) was soon compelled to adjust to new rules of the game» (Calise 2005, 91).

⁴ Sulla fondazione presidenziale degli Stati Uniti, R. E. Neustadt, *Presidential power: The politics of leadership*, New York, John Wiley, 1963; A. M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973; R. Pious, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979; T. J. Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1985; J. K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987. E in lingua italiana S. Fabbrini, *Il presidenzialismo americano. Governare gli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

su questa base dava vita ad un percorso di istituzionalizzazione del potere monocratico. Dall'altro si è realizzava un regime di separazione fra legislativo ed esecutivo, che come corpi autonomi e autorevoli sarebbero stati poi destinati ad ingaggiare una continua battaglia per il controllo del processo deliberativo, o a trovare posizioni di compromesso. In una fase più recente tale separazione è divenuta poi vera e propria divisione, poiché molto spesso presidenza e congresso si sono differenziati anche per colore politico, fenomeno noto, appunto, come "governo diviso" (Sartori 1994).

Questo articolo, sulla base di quanto avvenuto negli Stati Uniti, analizza il caso italiano dal punto di vista dei poteri normativi del governo, un utile prospettiva per coglierne la rinnovata forza legislativa, ma anche la difficoltà di imporsi come attore di indirizzo politico in ambito parlamentare. Dove esso si è dovuto confrontare con maggioranze risicate o poco coese che ne hanno condizionato l'azione in corso di legislatura, e minacciato la sopravvivenza. Se si scorgono dunque i primi segni del bipolarismo, incoraggiato negli anni novanta da alcune modifiche alle leggi elettorali, tuttavia questo è ancora incompleto, dando vita a coalizioni affollate e disomogenee, in cui ciascun partito o corrente cerca di sottolineare la propria identità e visibilità sulla scena pubblica (Calise 2010).

Sbaglia dunque chi pensa che come conseguenza diretta di un saldo controllo delle organizzazioni di partito e di una nuova investitura popolare, il leader possa guadagnare, quasi automaticamente, maggiore autorevolezza e capacità di governo. Il quadro degli ultimi anni e le tendenze che si profilano vedono i presidenti caricati di grandi aspettative, al centro dell'attenzione mediatica, e con nuovi strumenti di azione autonoma, ma con le armi spuntate dal punto di vista della realizzazione del proprio programma politico in parlamento. Come vedremo, governare per decreto è sia la scelta di una cultura politica che mostra intolleranza nei confronti dei limiti e dei rallentamenti posti al potere governante, e poco rispettosa delle prerogative dell'assemblea, sia una mera necessità, in un contesto che presenta parlamenti sempre più atomizzati e divisi al loro interno.

2. Presidenzializzazione come governo diviso: il modello americano

L'America: il paese dei presidenti. È questa l'immagine che subito si fa presente nella mente dei cittadini, seguendo un'associazione immediata fra potenza americana e leader che hanno guadagnato nel corso del tempo la centralità mediatica mondiale. Secondo una linea di continuità che dalla "presidenza imperiale" di Roosevelt passa attraverso gli anni sessanta dei Kennedy, fino ad arrivare ai più recenti sviluppi legati al nome di Barak Obama, primo carismatico presidente di colore a presentarsi sul soglio della Casa Bianca. Gli Stati Uniti si sono raccontati negli ultimi decenni principalmente attraverso la figura e l'azione dei loro presidenti.

Ciò che è meno noto è che il regime presidenziale non sempre ha avuto buona fortuna nel Nuovo Continente. Nel 1885, ad esempio, l'opera *Congressional Government* di Woodrow Wilson ancora mostra la centralità assunta dal ramo congressuale nell'architettura dei poteri nord-americana nel corso del diciannovesimo secolo.

Nel dibattito della convenzione di Filadelfia aveva avuto origine la “formulazione moderna della teoria del doppio indirizzo politico” (Lucarelli 2000, 128). Per motivi di ordine geopolitico – innanzitutto per garantire l’unità di un paese esteso come gli Stati Uniti – i padri fondatori si convinsero, dopo alcune reticenze per i pericoli plebiscitari che tale decisione avrebbe comportato, di rafforzare la figura del presidente attribuendogli legittimazione popolare e diretta al pari del potere legislativo. Di fatto però il meccanismo dell’investitura diretta del presidente non si rivelerà sufficiente a garantirgli in una prima fase la preminenza istituzionale, che ha costituito invece uno sviluppo più recente. A cominciare dai primi decenni del ventesimo secolo, le instabilità economiche, emerse in tutta evidenza con la crisi del ’29, nel periodo della cosiddetta «*grande depressione*», e il clima di emergenza nel quale viveva il Paese, posero la necessità di un cambiamento nel rapporto fra gli organi costituzionali (Pious 1979). Risultato che venne poi raggiunto non solo dotando la presidenza di nuovi strumenti di governo ma anche instaurando, attraverso le nuove potenzialità offerte dai mass-media, un rapporto di tipo diretto fra presidente ed elettorato. La costruzione del nuovo regime si basava sul passaggio della figura del presidente da funzionario pubblico, che aveva principalmente un potere relegato nella sfera esecutiva, a leader popolare, che rappresentava la nazione e ne interpretava la volontà. Gli aggettivi che alcuni acuti osservatori accostarono al nuovo tipo di presidenza aiutano ad identificare il nuovo corso: si parla di presidenza imperiale, personale, plebiscitaria o retorica, per sottolineare la crescente autonomia presidenziale dal parlamento e dai partiti (Schlesinger 1973; Lowi 1985; Tulis 1987).

Un aspetto particolarmente rilevante è come l’evoluzione presidenziale degli Stati Uniti abbia portato a ridefinire il sistema delle fonti normative, attraverso un progressivo ricorso da parte dell’esecutivo alla legislazione (Wayne 1978). Nel sistema presidenziale disegnato dai *framers*, infatti, formalmente non esistevano ambiti materiali riservati all’esecutivo: la costituzione americana specifica i poteri del congresso, cui si affida l’autorità legislativa, mentre affida al presidente poteri generali di regolamentazione senza la specificazione di alcuna riserva. In punto di diritto, dunque, il potere normativo del governo dovrebbe rientrare interamente nella *secondary legislation*, subordinata alla legge materiale prodotta in parlamento. Inoltre sulle attività dell’esecutivo si sarebbe dovuta esercitare un’ampia attività di controllo da parte delle commissioni parlamentari, cui si attribuivano numerosi strumenti di inchiesta e intervento.

Tale impostazione fu rimessa in discussione proprio a partire dalla fine del diciannovesimo secolo, quando inizia a realizzarsi un processo di delega di poteri dal congresso all’esecutivo. Un trasferimento di competenze che si è avvalso anche della complicità della Corte Suprema, tanto che a proposito di *delegation of power* si può evidenziare una evidente contraddizione fra «un dato formale che, implicitamente, l’esclude e un dato giurisprudenziale che prima la riconosce, tiepidamente, e poi in maniera sempre più estesa» (Lucarelli 2000, 203). In particolare sotto la presidenza Wilson, la Corte suprema fu chiamata a pronunciarsi sul fatto che il potere presidenziale di nominare i funzionari federali desse anche il diritto a revocarli. La Corte non si limitò a chiarire come il primo potere fosse associato al secondo, ma

chiarì che il presidente è titolare anche di poteri non enumerati, perché il potere presidenziale “was given in general terms” (Miers/United States n. 272 U. S., 1926): è questo «il fondamento costituzionale di una presidenza non più meramente esecutiva della volontà del congresso» (Comba 2007, p. 14).

La Corte ha poi progressivamente abbassato gli standard di ammissibilità della delega, così che il trasferimento di competenza legislativa dal congresso al presidente è divenuto amplissimo e privo di indicazioni di contenuto, anche in risposta alle nuove esigenze economico-sociali poste dalla particolare contingenza dei primi decenni del novecento: infatti, come è stato notato «as public control extended to wider and more novel realms, delegation became a virtue rather than a problem. The question of standards disappeared as the need for them increased» (Lowi 1969, 132-133).

La crescita del potere normativo del governo è poi segnalata dal maggiore attivismo in campo regolamentare. Ad esempio si consideri l'uso degli ordini esecutivi (executive orders) presidenziali che hanno conosciuto una crescita esponenziale negli ultimi decenni, tanto che si calcola che i primi ventiquattro presidenti hanno prodotto poco più di mille direttive mentre i diciassette che hanno preceduto l'amministrazione di Bush junior ne hanno firmati quasi dodicimila (Branum 2002, p. 9; Moe and Howell 1999; Howell 2005). Dal punto di vista qualitativo, inoltre, esse si sono progressivamente allontanati dal loro compito originario, perdendo la loro natura prettamente amministrativa per divenire un vero e proprio strumento di iniziativa politica: «these instruments of presidential authority can animate contending forces, facilitate innovations in the legislative process, codify ideological commitments, and drive social change» (Mayer and Price 2002, p. 372). Alcuni esempi di come i presidenti americani abbiano usato le proprie prerogative aiutano a comprendere la portata strategica di questo campo di intervento, che spazia dalla riorganizzazione degli uffici del presidente fino alla politica militare o finanziaria⁵.

Tuttavia mano a mano che crescevano i poteri e l'autonomia del presidente, sempre più interlocutorio è divenuto il controllo del leader sulla maggioranza congressuale e più deboli le capacità di indirizzo dell'organo legislativo. Le analisi empiriche del law-making mostrano il limitato successo dell'iniziativa presidenziale, tanto che «the key to success in the American lawmaking process is building winning coalitions through bargaining and compromise» (Barrett e Eshbaugh-Soha 2007, 100; Neustadt 1960; Jones 1994; Elving 1995; Binder 2003). Un quadro di divisione dei poteri è dettato, infatti, innanzitutto dalle modalità delle consultazioni elettorali statunitensi, che, non prevedendo la contestualità del il voto al presidente e al parlamento, conducono spesso alla formazione

⁵ Kenneth R. Mayer ci ricorda alcuni fra i più significativi “executive orders”: «Establishment of the Executive Office of the President (Roosevelt, Executive Order 8248, September 8, 1939); Internment of Japanese-Americans during World War II (Roosevelt, Executive Order 9066, February 19, 1942); Integration of the armed forces (Truman, Executive Order 9981, July 26, 1948); Requirement that government contractors implement affirmative action policies in employment practices (Kennedy, Executive Order 10925, March 6, 1961; Johnson, Executive Order 11246, September 24, 1965); Requirement that major government regulations be justified by cost-benefit analysis (Reagan, Executive Order 12291, February 17, 1981)» (*Executive Orders and Presidential Power*, in *The Journal of Politics*, 61, 2, 1999, 445-466, p. 446).

di una maggioranza congressuale di colore politico diverso rispetto al capo dell'esecutivo. Il controllo del parlamento da parte del presidente è poi reso difficile dalla destrutturazione del quadro partitico americano e dalla scarsa disciplina dei parlamentari: «the “modern” presidency is characterized by an “extraordinary isolation,” ... which provides great opportunity for presidents to leave their mark upon the nation, but subjects them to a volatile political process that makes popular and enduring achievement unlikely» (Milkis 1993, 12).

La debolezza presidenziale sull'arena parlamentare è il frutto della poca forza e compattezza dei partiti americani. Questi sono stati da sempre poco nazionalizzati, presentandosi come aggregati poco coesi di esponenti locali, in pratica «federazioni lasche aventi la propria base locale nei diversi stati» (Bognetti 1998, 230). Il processo di personalizzazione che l'introduzione delle primarie hanno stimolato, spingendo i candidati a ricercare le risorse necessarie per la vittoria nel sostegno di gruppi di pressione, ha poi ulteriormente indebolito i partiti americani. Di fatto dopo Roosevelt il declino dei partiti ha sottratto ai presidenti i mezzi per realizzare il proprio programma, per cui la posizione dei capi dell'esecutivo, secondo molti osservatori, ne sarebbe uscita indebolita (Ackerman 2000). Alcuni assumono una posizione ancor più radicale nel dire che «la leadership popolare che è propria del presidente moderno, poiché impossibilitata ad interagire con la leadership governativa (neutralizzata sia dall'assenza dei collegamenti partitici tra le due istituzioni di governo che dalla presenza di una diversa maggioranza partigiana in ognuna di esse), ha finito per evolvere in una direzione quasi esclusivamente retorica» (Fabbrini 1999, 76). La dominanza del presidente nella forma di governo si è dunque accompagnata all'antagonismo conflittuale ai vertici del potere e allo sviluppo esasperato del frazionismo nelle istituzioni rappresentative (Ferrari 1997, 511).

Il sistema politico italiano sembra seguire le orme degli Stati Uniti, dove all'inizio del secolo scorso una debole anche se precoce esperienza di *party government* aveva lasciato il posto al governo presidenziale (Calise 1997, 348; Lowi 1985). Con tali sviluppi si mette fine al regime di fusione dei poteri che si realizza con il controllo partitico dei due rami istituzionali del governo e del parlamento. E si assiste ad una netta espansione delle funzioni governative, sia attraverso l'assunzione di prerogative in precedenza appartenenti all'assemblea, sia con il frequente ricorso a poteri normativi autonomi. In particolare, la decretazione governativa da strumento eccezionale è trasformata in prassi ordinaria. Allo stesso tempo, però, sono comparse significative linee di tensione istituzionale, a cominciare, come vedremo, da quella fra governo e parlamento.

3. *Il governo legislatore: analisi dei decreti legge*

Quando si parla dei decreti legge del governo italiano il giudizio dei giuristi converge verso una posizione quasi unanime: le tesi dell'abuso descrivono l'anomalia del nostro paese in materia di uso delle fonti normative. Spogliati dei criteri di necessità e urgenza che ne dovrebbero costituire la “premissa esistenziale”, i decreti sono assurti a simbolo evidente della volontà

dell'esecutivo di penetrare campi riservati alla legge parlamentare, con un grado crescente di incisività e spregiudicatezza nelle modalità di approvazione.

Tuttavia, nonostante la quasi unanimità di giudizio sui decreti, un diverso uso dei decreti legge ha scandito diverse "fasi repubblicane".

Nelle prime cinque legislature la decretazione sembra non discostarsi dall'alveo costituzionale, essendo utilizzata per effettive occasioni di necessità e urgenza. Degli anni settanta è invece l'ingente crescita quantitativa dei decreti. In particolare la proliferazione dei decreti legge si basava anche sulla prassi della reiterazione, che portava a ripresentarli alle camere nella stessa forma allo scadere dei sessanta giorni utili per la conversione in parlamento, così da preservarne gli effetti normativi per altri due mesi. In questo modo non solo si produceva un'evidente contraddizione con l'eccezionalità che dovrebbe contraddistinguere la decretazione d'urgenza, ma si ingolfavano anche le attività parlamentari con un numero abnorme di decreti: nel 1996, ad esempio, il presidente della repubblica arriva ad approvare 36 decreti in un solo mese. Si può sostenere che i decreti erano divenuti la modalità ordinaria attraverso la quale si producevano norme primarie nel nostro ordinamento. Assicurando però allo stesso tempo una divisione dei compiti consensuale fra governo e parlamento. In questa, fase, infatti, il ricorso al decreto legge attribuisce al governo alcune garanzie procedurali – divenendo, secondo una celebre definizione, iniziativa legislativa rafforzata dalla posizione costituzionale dell'atto, che ne consente l'immediata operatività e impone un corso rapido (Predieri 1975). Il parlamento interviene soprattutto con l'attività emendativa: da questo punto di vista il decreto assumeva i tratti di uno strumento di codeterminazione negoziale fra maggioranza e opposizione (Ristuccia 1978, p. 36).

Una nota sentenza della Corte costituzionale nel 1996 apre una nuova fase, dichiarando illegittima la reiterazione. Tale intervento non tracciava tuttavia, dal punto di vista quantitativo, uno spartiacque nell'uso dei decreti. Se da una parte si correggono i vizi di forma della reiterazione, ciò non genera l'aspettato passaggio "dall'alluvione dei decreti al contagocce" (Vassallo 2001). Si riscontra una riduzione del numero dei decreti, spiegabile però con una sorta di "effetto ottico": come si può constatare in tabella 1, la produzione di decreti lungo i decenni repubblicani al netto dei decreti reiterati resta pressoché costante e si stabilizza attorno ad un numero fra 3 e 4 (se si esclude la particolarissima XI legislatura). Esiste dunque, si può dire, «un tasso "strutturale" di decretazione d'urgenza; strutturale perché, al di là delle variazioni trascurabili, non risente dei cambiamenti di maggioranza politica e dei periodi storici» (Simoncini 2003, 308; 2006), anche in risposta alle lentezze del procedimento legislativo ordinario (Lippolis 2009, Perna 2010).

Se si considera la produzione di decreti legge, inoltre, in relazione alle altre fonti di normazione di rango primario, si può rilevare come tale strumento normativo occupi una parte rilevante, per alcuni anni superiore al 20%, della legislazione nel decennio 1996-2010 (tabella 2). Un dato che come vedremo è ancora più interessante per l'incremento nello stesso periodo di un altro tipo di decretazione governativa, quella che prende avvio dalla delega parlamentare. I due processi di espansione dei decreti del governo portano, infatti, la legislazione ordinaria a costituire solo il 56% della produzione normativa complessiva.

TAB. 1. *Decreti-legge: media mensile e media mensile al netto della reiterazione*

Legislatura	Numero	Media mensile	Media mensile al netto dei decreti reiterati
I	29	0,47	0,47
II	60	1	1
III	30	0,5	0,5
IV	94	1,5	1,5
V	69	1,4	1,3
VI	124	2,5	2,4
VII	167	4,7	4,5
VIII	274	5,6	4,1
IX	302	6,2	3,5
X	433	8	4,1
XI	477	20	6,7
XII	669	27	3,4
XIII (prima della sent. 360/1996)		34	4
XIII (dopo la sent. n. 360/1996)	370	3,3	3,3
XIV	216	3,8	3,8
XV	48	2,0	2,0
XVI – primi due anni	56	2,3	2,3

Fonte: Simoncini (2006, 32) fino alla XIV legislatura. Camera dei Deputati, *Rapporto sulla legislazione*, anni 2008 e 2009 per le due più recenti legislature.

TAB. 2. *Percentuale di leggi, decreti-legge e decreti legislativi per anno*

	Leggi	%	Decreti % legge	Decreti % legislativi
1996*	83	51,2	52	32,1
1997	186	61,0	30	9,8
1998	190	65,7	19	6,6
1999	198	56,9	35	10,1
2000	149	59,1	29	11,5
2001	148	54,0	49	17,9
2002	130	62,8	40	19,3
2003	171	58,4	42	14,3
2004	119	54,1	40	18,2
2005	127	54,0	30	12,8
2006	106	52,2	24	11,8
2007	60	40,5	14	9,5
2008	73	50,0	32	21,9
2009	89	69,5	15	11,7
2010	73	41,5	20	11,4
Totale	1902	56,2	471	13,9

*dal 9 maggio, inizio della XIII legislatura

Fonte: Elaborazione propria su dati del Senato e della Camera dei Deputati

Nel delicato territorio di confine fra prassi e diritto in cui si inseriscono i decreti, è l'analisi qualitativa del ricorso ai decreti legge che segnala poi le maggiori discontinuità.

In primo luogo, al dato quantitativo sempre più spesso si associa il rilievo politico degli atti normativi del governo, tanto che «la “missione” della decretazione di urgenza sembra essere quella di prendersi carico dell'implementazione dei principali obiettivi di governo» (Marangoni 2009, 154). Fra gli interventi passati attraverso decreto-legge si ricordano ad esempio i tagli alla spesa universitaria, la manovra d'estate che anticipava alcuni contenuti della successiva finanziaria del 2009, gli interventi per la pubblica amministrazione del piano Brunetta, misure per la pubblica istruzione predisposte dal ministro Gemini: tutti punti, come si vede, caratterizzanti l'azione di indirizzo politico del governo. Non è poi escluso che le fonti governative possano entrare anche nel campo dei diritti dei cittadini, un campo nel quale solo la legge dovrebbe intervenire, come avvenuto ad esempio sulla discussa questione dell'eutanasia (Luciani 2009).

In secondo luogo negli ultimi anni sembra essersi registrata un'ulteriore forzatura procedurale nell'uso dei decreti (Lorello 2006). Il fatto che i decreti poggino la propria legittimità su un dato fattuale e non oggettivo, vale a dire il presupposto di necessità e urgenza, ha contribuito a definire una sorta di zona franca per il controllo di costituzionalità da parte della Corte, che da una parte si trova ad operare in tempi ristretti (i 60 giorni che seguono l'adozione del decreto), dall'altra incontra significative difficoltà nell'accertamento di tali requisiti. Durante le ultime legislature si segnala una ancora maggiore spregiudicatezza nel ricorso agli atti governativi. Ad esempio una caratteristica che è possibile notare a proposito dei decreti del governo attiene alla loro eterogeneità⁶. Il Comitato per la legislazione segnala una netta riduzione dei decreti giudicati come "omogenei" nel primo anno del governo Berlusconi rispetto alla precedente legislatura: su un totale di 31 disegni di legge di conversione sottoposti al parere del Comitato nel primo anno della XVI legislatura, solo in 7 casi è stata riconosciuto il tratto dell'omogeneità. Nel primo anno della XV legislatura erano stati invece giudicati omogenei 16 decreti su 24. Sono però riscontrabili nell'intero periodo della transizione italiana casi sintomatici di anomalia procedurale dell'adozione dei decreti legge, che segnalano il venir meno del presupposto dell'urgenza nel ricorso alla decretazione, come ad esempio succede con le catene di decreti e i decreti a perdere⁷. Di recente si è anche verificato il caso di approvazione di un provvedimento molto delicato come quello dello scudo fiscale con un decreto legge correttivo⁸, che interveniva quindi su un atto già approvato dal governo sulla stessa materia.

⁶ Camera dei Deputati – XVI Legislatura, *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*. Primo turno di Presidenza. (26 maggio 2008 – 25 marzo 2009), p. 29.

⁷ Nel primo caso i decreti legge si susseguono nello stesso ambito materiale, nel secondo si lascia decadere un decreto al fine di sussumere i suoi contenuti in un nuovo atto. Sono queste «manifestazioni concrete di quelle che la dottrina ha definito come “figure sintomatiche” di abuso del decreto-legge o “casi paradigmatici” di carenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza» (Zaccaria e Albanesi 2009, 28).

⁸ E' il caso del decreto 3 agosto 2009, n. 103. L'anomalia è stata segnalata da R. Zaccaria, *In questo clima non toccare la Costituzione. Il presidenzialismo senza contrappesi è un pericolo reale*, in *articolo21.info*, 14 dicembre 2009.

Infine un altro elemento di differenziazione rispetto al passato è costituito da una maggiore propensione del governo a forzare – o almeno a blindare - la volontà delle camere. Si riscontra ad esempio un netto incremento del numero delle questioni di fiducia poste nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione dei decreti, con uno stratagemma che ha l'effetto di abbreviare i tempi di approvazione, ridurre al minimo il dibattito parlamentare e azzerare le capacità di emendamento parlamentare. Per la perdita di ogni capacità di controllo da parte del parlamento la dottrina ha definito tale prassi come un "orrore legislativo" (Ainis 2003). Come si vede in tabella 3, durante i primi due anni della sedicesima legislatura le questioni di fiducia su decreti legge sono state 15, mentre erano state 9 nel primo anno della quindicesima, solo 3 per la quattordicesima (Rubechi 2009), molte delle quali in importanti settori dell'azione pubblica, come ad esempio avviene per complessi interventi di politica economica⁹. Nei primi due anni del governo Berlusconi IV le questioni di fiducia su decreti legge superano in numero quelli di ognuna delle tre legislature precedenti. A ciò si aggiunga che molto spesso la questione di fiducia si esercita su maxi-emendamenti presentati dallo stesso esecutivo.

TAB. 3. Questioni di fiducia poste su decreti-legge

Legislatura	Numero
XIII	17
XIV	17
XV	10
XVI (primi due anni)	18

Fonte: Elaborazioni proprie su dati forniti dal Senato

La decretazione acquista dunque un nuovo significato nel corso della transizione italiana, sia per la tenuta quantitativa dei decreti nel mutato quadro maggioritario sia per l'associazione degli atti del governo a tecniche legislative volte a irretire il dibattito parlamentare. Si realizza così una sorta di paradosso: il numero dei decreti legge resta elevato nonostante avvenga lo sviluppo di mezzi normativi alternativi e i controlli di costituzionalità diventino più penetranti (Pitruzzella 2006; Caretti 2007). Ad esempio una delle tendenze più significative delle modifiche apportate ai regolamenti

⁹ Riportando una significativa cronaca degli ultimi anni si può ricordare che: "La legge finanziaria per il 2004, di soli quattro articoli, è stata approvata con una triplice questione di fiducia apposta su tre maxi-emendamenti sostitutivi di tre dei quattro articoli di cui era composta; le leggi finanziarie per il 2005 e per il 2006 sono state approvate sottoponendo al Parlamento un unico maxi-emendamento coincidente con l'intero testo del d.d.l., che è risultato, alla fine, composto da un unico articolo fatto di centinaia di commi, sul quale è stata posta la fiducia in entrambe le Camere. Il cambio di Governo e di maggioranza parlamentare, nella XV Legislatura (2006-2008), ha segnato un ulteriore consolidamento della prassi dei maxi-emendamenti nelle procedure di bilancio stabilendo, nella legge finanziaria per il 2007, il triste record di un articolo unico composto da ben 1.364 commi, anch'esso oggetto di votazione fiduciaria in entrambe i rami del Parlamento" (Ferrajoli 2008, 592-593).

parlamentari nel corso degli anni 80 e 90 è il rafforzamento del governo in assemblea, con nuove prerogative nella programmazione parlamentare, l'introduzione del voto segreto, il contingentamento dei tempi (De Micheli e Verzichelli 2004).

Per spiegare questo quadro apparentemente contraddittorio bisogna considerare le trasformazioni della forma di governo italiana che si è allontanata dal modello consensuale della prima repubblica ma presenta ancora alti livelli di frantumazione intrapartitica e intracoalizionale. Il bipolarismo all'italiana comporta che si formino ampie coalizioni, sulla base di alleanze che includano anche le ali estreme, utili più per vincere le elezioni che per governare (Lippolis e Pitruzzella 2007). Il Premier da una parte può fare appello alla legittimità diretta scaturente dal voto, dall'altra deve svolgere continua opera di mediazione fra le componenti della maggioranza. Il carattere di tale modello impone che il governo si confronti con l'autonomia di alcuni gruppi autonomi interni alla sua stessa maggioranza e con la ricerca di visibilità di singoli parlamentari desiderosi di rispondere alle *constituency* locali, facendo i conti con «le estemporanee tensioni che si sprigionano nel sistema politico ed all'interno della coalizione» (Pitruzzella 2006, p. 71).

4. *La legislazione delegata come novità*

Il campo dei decreti legislativi ha avuto in passato scarsa attenzione da parte di politologi e costituzionalisti, per ragioni che attengono alle caratteristiche stesse dell'oggetto dell'osservazione. Il ricorso alla legislazione delegata sembrava non condurre, infatti, a "grossi inconvenienti" dal momento che lo strumento normativo era «utilizzato quasi esclusivamente per materie di secondaria importanza» (Pizzorusso 1996, p. 44; de Fiores 2001).

Fino agli anni novanta la legislazione delegata non sembrava contraddire la centralità della legge nel sistema parlamentare. In determinate circostanze, quando si ritenesse la legislazione ordinaria inadeguata ad assicurare la necessaria velocità e in materie dotate di notevole complessità tecnica, l'assemblea avrebbe potuto chiedere al governo di intervenire, dopo aver stabilito criteri precisi per tale coinvolgimento. Anche la dottrina sembrava a tal proposito abbastanza rassicurante: come vedremo, la concezione che si era affermata come maggioritaria distingueva fra titolarità ed esercizio della delega¹⁰. In questo modo il ricorso alle deleghe non era concepito «come affidamento al governo di un potere praticamente discrezionale, ma come un procedimento complesso, articolato, partecipato e democratico, che vede il concorso di più soggetti e nel quale il governo assume il ruolo, suo proprio, di collaboratore, interlocutore dialettico del parlamento per meglio attuarne e specificarne la volontà»¹¹ (Colonna 1977, 447, in De Fiores p. 94; Cervati 1972; Staiano 1990).

¹⁰ Il parlamento trasferisce la funzione legislativa al governo per un periodo limitato, ma conservando un rapporto di dipendenza del secondo rispetto al primo. In questa direzione va anche la natura del controllo di costituzionalità del decreto legislativo, dal momento che si assume come parametro non solo la carta costituzionale ma anche la norma delegante, Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.

¹¹ Di "elasticità" del modello della delega, da riferirsi sia alla varietà delle procedure che essa

La stessa dottrina però ha portato a non prestare attenzione a come l'uso della legislazione delegata seguisse in punto di prassi notevoli trasformazioni, che avrebbero portato a registrare un evidente scostamento dal modello formale. E che porterà negli anni novanta la legislazione delegata a divenire il principale canale normativo per l'innovazione istituzionale. La prima impennata di decreti legislativi è stata giustificata per coprire i ritardi italiani nel recepimento delle direttive comunitarie e per la necessità di immediate azioni di finanza pubblica. Il ricorso alla legislazione delegata è stato anche favorito dall'impatto della già ricordata sentenza della corte costituzionale che nel 1996 fermava la prassi della reiterazione dei decreti legislativi, producendo, soprattutto nel corso della XIII legislatura, l'effetto non voluto dell'aumento delle leggi di delega. Anche però dopo la particolare contingenza politica creata dopo la caduta del regime della prima repubblica, esso ha continuato a costituire una delle strade più importanti vie attraverso le quali i governi realizzano il proprio programma, e in le riforme di più ampio respiro. Se durante la tredicesima legislatura i decreti legislativi superano la media di sei al mese, ancora nel secondo governo Prodi la media mensile di tale atto normativo si attesta intorno a cinque (tab. 4). Da strumento eccezionale la decretazione legislativa è divenuta, dunque, una procedura pressoché fisiologica nel nostro ordinamento.

TAB. 4. Numero e media mensile dei decreti legislativi per legislatura

Legislatura	Decreti legislativi*	Media Mensile
X	129	2,2
XI	97	4,1
XII	52	2,1
XIII	378	6,2
XIV	288	4,8
XV	114	4,7
XVI – primi due anni	78	3,2

* I dati si rifanno alla pubblicazione dei decreti legislativi nel corso della legislatura di riferimento

Fonte: Rapporti legislativi Camera dei Deputati (2001, 2006, 2010)

Dal punto di vista procedurale, con il decreto legislativo il governo si appropria di una funzione legislativa propria del parlamento, su questioni di spiccata complessità, sulla base di una delega che fissi oggetto, principi, criteri direttivi e termini temporali del suo esercizio. Nella prassi però gli elementi di tale modello sono stati puntualmente smentiti. In merito alla materia delle deleghe, è avvenuta la perdita del criterio di complessità tecnica come guida per il ricorso a tale forma di normazione, a favore di un uso generalizzato della delega per la realizzazione delle "linee fondamentali del programma dei diversi governi succedutesi nel corso del periodo" (Milazzo

pone in essere sia al coinvolgimento di attori terzi rispetto al circuito governo-parlamento parla S. Staiano, *Decisione politica e elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990. Nella stessa direzione va anche la frequente previsione dei pareri agli schemi di decreto, espressi non solo delle commissioni parlamentari competenti, ma anche della conferenza Stato-Regioni o di altri soggetti, S. Staiano, *Legge di delega e decreto legislativo*, in S.Mangiameli, *Diritto costituzionale*. Milano: Il Sole 24 Ore, 2008.

2007, 87). All'ampiezza dei contenuti della delega si è aggiunta poi la genericità dei principi e dei criteri direttivi indicati dall'assemblea per la sua adozione. La corte costituzionale ha, infatti, avallato l'uso disinvolto della delega legislativa, anche nei casi in cui l'oggetto fosse poco definito e i principi direttivi non sufficienti a vincolare l'azione del governo legislatore (Rubechi 2010). Molto vaghi sono stati anche i termini temporali dell'utilizzo della delega. Spesso si è concesso al governo anche di poter tornare sulla legislazione delegata prodotta, senza necessità di nuova legge-delega. Sono venuti dunque meno quei paletti che Livio Paladin riconobbe come «limiti al legislatore delegante» e «garanzie dal rischio di una abdicazione del legislativo a favore dell'esecutivo» (Paladin 1960, pp. 296-297).

Questo modello di delega si conferma negli ultimi anni con lo sviluppo di alcuni peculiari tratti procedurali. Si registra, in linea con quanto osservato a proposito dei decreti legge, la frequente forzatura da parte del governo delle ordinarie procedure parlamentari attraverso l'introduzione di norme di delega all'interno di provvedimenti collegati alla manovra finanziaria e talvolta anche attraverso la posizione della questione di fiducia sulla loro approvazione.

Si rileva inoltre l'incremento dell'emanazione di disposizione integrative e correttive¹² (Milazzo 2007; 2009). Come si vede nella tabella 5, esse sono una presenza costante durante il periodo 1996-2010, costituendo quasi un quinto del numero complessivo della legislazione delegata. Come sottolineato, un uso così alto di decreti di questo tipo è significativo perché rende evanescente la determinazione dei principi e criteri direttivi da parte del parlamento. Si può, infatti, sostenere che essi si traducono «in un'adeguata definizione dell'ambito di intervento governativo, orientandosi la prassi verso una delega non già per "oggetti definiti", ma per "settori", o addirittura "per materia"» (Ruotolo 2009, p. 44). Allo stesso tempo rendono vani i vincoli temporali che, come visto, dovrebbero essere posti all'esercizio dell'attività delegata.

TAB. 5 . Numero e media mensile dei decreti legislativi correttivi e integrativi

Legislatura	Decreti legislativi integrativi e correttivi*	Media Mensile
XIII	65	17,2
XIV	55	19,1
XV	22	19,3
XVI – primi due anni	14	18,0
Totale	156	18,4

* I dati si riferiscono alla pubblicazione degli atti nel corso della legislatura di riferimento
Fonte: Rapporti legislativi Camera dei Deputati (2001, 2006, 2010)

Il governo ricorre dunque sempre più spesso e con maggiore libertà alla delega legislativa, per superare le difficoltà incontrate in assemblea: infatti, «la presentazione di un disegno di delega caratterizzato da un'individuazione dell'oggetto e dei principi/criteri non particolarmente severa può consentire

¹² Più in particolare, il parlamento offre la possibilità al governo di produrre un decreto legislativo entro un termine fissato dalla legge delega, e poi altri decreti a una data distanza temporale dal decreto principale, attraverso i quali il governo possa intervenire nuovamente sulla stessa materia.

di superare o ‘almeno raffreddare’ le asprezze del dibattito parlamentare» (Milazzo 2008, p. 6). Il ricorso ai decreti legislativi conosce tendenze tali da “reinventare” lo strumento, al di là del suo inquadramento formale: da una parte avviene la sua esplosione quantitativa, dall’altra l’utilizzo in importanti settori dell’attività di indirizzo politico e l’adozione di modalità procedurali è tale da assicurare all’esecutivo una significativa autonomia di azione.

5. *Il corto(circuito) esecutivo-assemblea. Governo senza maggioranza?*

Uno degli obiettivi principali della stagione del maggioritario si sintetizza così: il governo, scelto dai cittadini in una forma diretta o come-se-diretta, attua il programma presentato agli elettori con il sostegno della sua maggioranza in parlamento. Ne dovrebbe conseguire l’instaurazione di un modello di relazioni avversariale fra maggioranza e l’opposizione, che non è tesa a stringere accordi con la prima, ma controlla l’operato del governo, in attesa che il meccanismo dell’alternanza la riporti al potere.

In Italia le nuove regole elettorali sono sembrate a partire dagli anni novanta rispondere alla realizzazione di uno schema di questo tipo. L’ingegneria elettorale non è però l’unico campo di sperimentazione. Importanti trasformazioni riguardano anche le regole del parlamento, che a partire dagli anni novanta hanno risposto all’esigenza di assicurare al governo un maggiore controllo del procedimento legislativo (Lanzalaco 1998). Ad esempio, le disposizioni del regolamento parlamentare, che dopo le modifiche del 1971 non citano neanche il governo in materia di programmazione dei lavori, negli anni novanta gli attribuiscono alcuni strumenti di controllo dell’agenda. Le novità non si fermano però alle prime fasi del processo deliberativo, ma contribuiscono a creare la prima forma di “corsia preferenziale” per i progetti legge dell’esecutivo. Alcune misure, infatti, favoriscono un maggiore controllo dei tempi di approvazione delle proposte di iniziative governativa, determinano l’estensione del voto di fiducia come strumento di affermazione della volontà governativa, introducono modalità di votazione in commissione e in assemblea «riassuntive» o «per principi» fondate sul principio di economia procedurale¹³.

La prassi però mal non si è adattata né alle speranze del riformatore né ai cambiamenti intervenuti sul quadro formale delle attività parlamentari. Sono molte infatti le persistenze rispetto al passato dal punto di vista di quanto accade all’interno del parlamento, che si accostandosi agli elementi di novità, creano un mix *italian style* sicuramente molto lontano dal modello maggioritario.

¹³ Il dibattito sulla riforma dei regolamenti, nonostante i cambiamenti già intervenuti nel corso del tempo, è ancora molto vivo. Nel corso della XVI legislatura si è sviluppato un orientamento politico e dottrinario che presenta l’esigenza di rafforzare la posizione dell’esecutivo sul versante della programmazione dei lavori, adattando le attività parlamentari alla nuova logica bipolare, e assicurando all’esecutivo il potere di determinare «la gran parte degli argomenti da trattare e di imporre tempi certi e inderogabili per l’esame e la definitiva approvazione delle proposte di legge ritenute prioritarie» (Saitta 2008; Musella 2010).

Aumentano in modo sorprendente le iniziative legislative. Basta pensare che nei primi due anni del IV governo Berlusconi sono presentati oltre 6000 progetti legge (tabella 6). La media mensile delle proposte è dopo tangentopoli oltre il numero di duecento al mese, quasi il doppio rispetto a quella negli anni ottanta. Se però si guarda al tasso di approvazione di tali proposte ci si accorge che solo una quota minima di esse conclude l'iter legislativo. Ciò riguarda soprattutto i parlamentari, che presentano sempre più proposte, probabilmente solo per fini simbolici ed espressivi, viste le poche speranze di ottenere efficacia legislativa. Si sottolinea poi come anche il governo riduca le probabilità di tradurre in legge i propri progetti. Nel periodo 1996-2010 una proposta di iniziativa governativa su due non viene approvata, e tale percentuale scende a un terzo nel caso della XV legislatura, caratterizzata da una maggioranza parlamentare più ristretta. Siamo quindi ben lontani da un modello in cui il governo conquista una corsia preferenziale per l'approvazione dei propri progetti legge in parlamento.

Tab. 6. Iniziativa legislativa del governo e del parlamento e tasso di approvazione

Legislatura	Progetti presentati dal governo	Di cui approvati (%)	Progetti presentati dal parlamento	Di cui approvati (%)	Totale	Media mensile
I	2547	80,6	1375	18,9	3922	63
II	1667	84,4	2514	19,1	4181	72
III	1569	82,8	3688	13,0	5257	87
IV	1569	75,4	4414	17,5	5983	100
V	977	64,2	4189	5,1	5166	103
VI	1255	67,7	4597	5,9	5852	122
VII	1022	55,5	2646	3,7	3668	102
VIII	1358	55,6	3980	7,2	5338	116
IX	1287	44,1	4642	4,7	5929	124
X	1471	50,3	6920	4,6	8391	150
XI	862	27,9	4269	5,3	5131	221
XII	1143	23,0	5020	0,9	6163	257
XIII	1453	49,1	10479	2,3	11932	199
XIV	707	53,9	8637	1,7	9344	158
XV	285	32,3	5062	0,3	5347	223
XVI	–	63,4	5975	0,6	6238	195
fino al 2010						

Non sono state considerate le proposte di legge di iniziativa regionale, né quelle di iniziativa popolare, e neppure quelle di iniziativa del Cnel.

Fonte: De Micheli e Verzichelli 2004 fino alla tredicesima legislatura. Senato.it per le più recenti.

Il secondo elemento di continuità rispetto al passato riguarda il grado di consensualismo espresso dal processo di approvazione legislativa. Come si vede in tabella 7, si riscontra un minore uso delle commissioni impegnate in sede legislativa. Ciò sembra a prima vista mettere in discussione uno dei simboli della politica compromissoria della prima repubblicana, quando l'affidamento della decisione ultima sui progetti legge alle commissioni è stata associata a logiche decisionali poco trasparenti e allo sviluppo di una

legislazione di tipo micro-settoriale. Di fatto se è stato calcolato che i due terzi delle leggi del parlamento italiano fossero approvate in commissione (Della Sala 1998), nelle ultime legislature tale quantità si riduce a solo un decimo delle complessive.

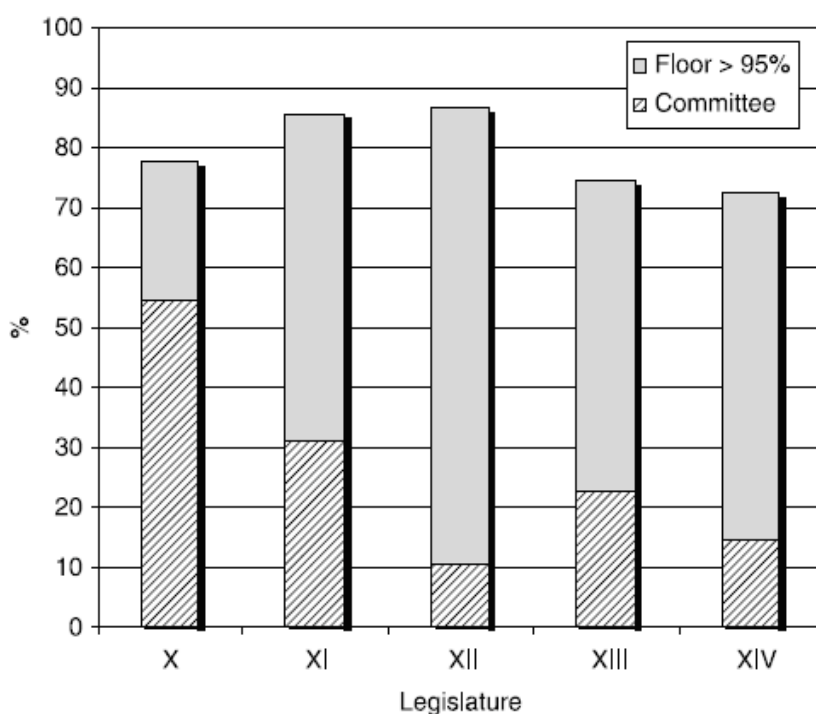
Non è però la fine del consensualismo, che è invece ancora vivo e vegeto. I disegni legislativi quasi sempre sono approvati da supermaggioranze. Anzi nella maggior parte dei casi – circa l’80%, nelle ultime legislature i disegni approvati – questi hanno ottenuto il sostegno da parte di oltre il 95% dei parlamentari (figura 1). Si rileva dunque la labilità dei confini fra maggioranza e opposizione, tanto che «l’aggregazione di un ampio consenso transpartitico si è estesa alle più frequenti approvazioni in assemblea plenaria, anche per provvedimenti reputati difficili come le leggi delega» (De Micheli e Verzichelli 2004).

TAB. 7. Sede dell’esame parlamentare

Legislatura	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI - primi due anni
Referente	487 (45,3)	215 (68,5)	261 (88,5)	606 (66,9)	539 (78,5)	100 (88,3)	141 (88,7)
Legislativa o deliberante	589 (54,7)	97 (30,9)	32 (10,9)	284 (31,4)	146 (21,4)	8 (10,7)	18 (11,32)
Redigente	-	2 (0,6)	2 (0,9)	16 (1,8)	1 (0,1)	0	0
Totale	1076	314	295	906	686	112	159

Fonte: Camera dei Deputati, *Rapporti sulla legislazione, anni 2001, 2006, 2008, 2010.*

Fig. 1. Percentuale di leggi consensuali (approvate con almeno il 95% dei voti)



Fonte: Giuliani 2008, 66.

Ciò si inserisce, inoltre, in un quadro di sostanziale svalutazione della legislazione formale. Si registra, infatti, la parabola del parlamento come produttore di atti legislativi, che riducono sensibilmente il proprio numero dall'undicesima legislatura ad oggi. Resta poi altissima la quota di leggi che derivano dalla conversione dei decreti leggi, dalla ratifica di trattati internazionali, e quelle a corso "obbligato" come le leggi annuali: la legislazione che trae origine da progetti di legge ordinaria acquista una dimensione sempre più esigua. Ad esempio, come si vede in tabella 8, le leggi ordinarie a corso non vincolato sono per l'anno 2008 solo 5.

TAB. 8. Confronto leggi ordinarie per tipologia

	Leggi di conversione	Leggi di bilancio	Leggi di ratifica	Leggi comunitarie	Altre leggi ordinarie
1998	20	4	66	1	96
1999	33	4	79	1	81
2000	28	4	40	1	76
2001	50	4	19	0	81
2002	43	4	30	1	40
2003	36	4	70	1	55
2004	42	4	44	0	47
2005	32	4	36	1	44
2006	25	4	40	1	37
2007	16	4	18	1	18
2008	26	4	36	1	5

Fonte: Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it

È forse nella marginalizzazione del parlamento che si osserva il principale momento di convergenza fra prima e seconda repubblica. Anche se per fattori molto differenti fra loro. Prima dello spartiacque di tangentopoli il Parlamento era ritenuto l'istituzione "centrale" nel nostro sistema istituzionale, anche se però tale centralità sarebbe stata facilmente rimessa in discussione se si passava al versante empirico-descrittivo: «anzi, praticamente fin dall'inizio dell'esperienza repubblicana apparve chiaro che la maggior quantità di politica si faceva fuori dal parlamento e nei rapporti fra i partiti e i loro dirigenti» (Pasquino 2007, 6). L'assemblea diveniva allora una camera di compensazione fra gli interessi in gioco, l'arena su cui i partiti trovavano posizioni di compromesso. Nella seconda repubblica, con la crisi dei partiti, il parlamento non conquista maggiore spazio. Anzi sempre più spesso si realizza una chiara dislocazione di poteri e competenze dal legislativo all'esecutivo. Che sfocia molto spesso nel fenomeno noto come "fuga dal parlamento": i presidenti dopo essere stati investiti di legittimità quasi diretta, diventano il baricentro all'esecutivo e i principali responsabili per la realizzazione del programma di governo. Se non trovano nella propria maggioranza parlamentare una sponda istituzionale per la realizzazione del proprio programma politico, ricercano strade di azione – e decretazione – autonoma. In questo quadro, così, non stupisce che gran parte della legislazione parlamentare sia impegnata nella ratifica di decisioni prese da altri attori, o in attività a carattere prettamente simbolico-espressivo.

6. Conclusioni

La storia del governo italiano degli ultimi anni dischiude un percorso verso l'acquisizione di maggiore visibilità e forza. Sono molteplici i campi in cui avviene tale processo.

Lenta e incisiva è la marcia delle riforme amministrative. Un piano di riforma della pubblica amministrazione italiana già sul finire degli anni settanta puntava il dito sul problema della debolezza organizzativa dell'esecutivo (Criscitiello 2004). Iniziava a prepararsi così una nuova sensibilità istituzionale che avrebbe dato vita di lì a poco ad una stagione di interventi volti a rafforzare dal punto di vista amministrativo la presidenza del consiglio (Calandra 2002). Sull'arena elettorale si registra un salto di scala più veloce. A seguito della cesura legata agli scandali di tangentopoli, si introduce ad inizio anni novanta un sistema elettorale misto maggioritario dopo mezzo secolo che aveva visto incontrastata la logica proporzionale (D'Alimonte e Fusaro 2008). Il nuovo impianto elettorale avrebbe dovuto avviare uno schema di competizione bipolare e assicurare al Premier maggiore autorevolezza – oltre che una maggioranza più solida in parlamento. A ciò si aggiunga che in punto di prassi l'indicazione del candidato Premier in posizione di capolista della sua coalizione sembra assicurargli una sorta di investitura popolare. Infine, anche le modifiche apportate ai regolamenti parlamentari negli anni ottanta e novanta sembrano incoraggiare un più forte ruolo del "governo in parlamento" e l'instaurazione di un rapporto avversariale fra maggioranza e opposizione.

La lunga transizione italiana – di difficile (Ceccanti e Vassallo 204) o impossibile chiusura (Morlino 2007) – ci presenta un quadro del funzionamento del sistema politico italiano molto lontano dalle aspettative del riformatore. Mano a mano, infatti, che si allargano le basi di legittimità del primo ministro e si rafforzano i suoi strumenti operativi, sempre più complesso diviene per il capo del governo il controllo sul ramo parlamentare. Nonostante i cambiamenti intervenuti, l'assemblea parlamentare mostra ancora alti livelli di frammentazione e individualismo. Basta considerare il numero di gruppi parlamentari per notare come l'avvento della seconda repubblica non abbia portato ad una semplificazione del quadro politico, e anzi proprio in legislature recenti si segnalano alcuni record per la moltiplicazione delle articolazioni interne al parlamento. Dal punto di vista dell'attività parlamentare, il protagonismo dei membri della camera si esprime con la presentazione di un altissimo numero di iniziative legislative, molte delle quali destinate a non tradursi in legge. Stessa sorte tocca ai disegni governativi, che nella maggior parte dei casi si ancorano nell'iter legislativo.

E' proprio per superare i veti incrociati presenti in assemblea che il governo utilizza a pieno gli strumenti di normazione autonoma, cui si rivolge con grande spregiudicatezza formale e in un ventaglio di materie molto ampio. Perduto l'ancoraggio al criterio di necessità e urgenza i decreti legge raggiungono numeri ancora molto alti, nonostante gli interventi della corte costituzionale ne impedissero la reiterazione. Ai decreti sono in genere affidati i punti più importanti del programma politico dell'esecutivo, interventi impegnativi dal punto di vista sostanziale e finanziario. Significativa è anche l'associazione fra decreti e questione di fiducia per fini procedurali, che denota la necessità del governo a superare gli ostacoli posti dall'opposizione, ma anche spesso da alcuni gruppi della stessa maggioranza. L'ampio uso della legislazione d'urgenza non esclude poi il frequente ricorso alle leggi delega, che da strumento eccezionale è divenuta una procedura pressoché fisiologica nel nostro ordinamento. Dopo aver costituito uno dei principali strumenti di innovazione istituzionale nel corso degli anni novanta, in particolare nel campo finanziario e per il recepimento delle direttive comunitarie, queste ora si caratterizzano per vincolare sempre meno l'azione governativa a principi direttivi, tempi e modalità di esecuzione.

Egli esecutivi presidenzializzati possono rivendicare un mandato popolare che ne rende interpreti della "maggioranza elettorale" del paese, e su questa base ricercare strade di azione autonoma. Tuttavia in una fase di crisi dei partiti, è il nesso fra governo e "maggioranza parlamentare" – con le tante componenti che la animano e dividono – a divenire sempre più altalenante e problematico. La presidenzializzazione proietta così il nostro paese sullo scenario americano, con le sue contraddizioni fra rafforzamento e nuova fragilità del governo monocratico.

Bibliografia

- Ackerman, B. (2000). *New Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 113, 3, 2000, pp. 633-725.
- Ainis, M. (2003). *La legge oscura*. Roma-Bari: Laterza.
- Barrett, A. W., & Eshbaugh-Soha, M. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, 60(1), 100-112.
- Binder, S. (2003). *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bognetti, G. (1998). Lo spirito del costituzionalismo americano. Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti. Torino: Giappichelli.
- Branum, T. L. (2002), *President or King. The Use and Abuse of Executive Orders in Modern-Day America*, in *Journal of Legislation*, 28.
- Calandra, P. (2002). *Il governo della Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Calise, M. (2005). Presidentialization, Italian Style. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), *The presidentialization of politics : a comparative study of modern democracies* (pp. 88-107). Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Calise, M. (2006). *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*. Roma-Bari: Laterza.
- Calise, M. (2010). *Il partito personale. I due corpi del leader*. Roma-Bari: Laterza.
- Capano, G., & Giuliani, M. (Eds.). (2001). *Parlamento e processo legislativo in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Caretti, P. (Ed.). (2007). *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*. Torino: Giappichelli.
- Caretti, P. (2010). *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1.
- Ceccanti, S. e Vassallo, S. (2004). *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Cervati, A. A. (1968). *La delega legislativa*. Milano: Giuffrè.
- Colonna (1977), *Il procedimento di delega legislativa nella legge 382. Democrazia e Diritto*.
- Comba, M. (2007). *Il Presidente degli Stati Uniti d'America: la persistenza del modello roosveltiano*. In A. Di Giovine & A. Mastromarino (Eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Torino: Giappichelli.
- Criscitello, A. (2004). *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- D'Alimonte, R., & Bartolini, S. (2002). *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*. Bologna: Il Mulino.
- D'Alimonte, R., & Fusaro, C. (2008). *La legislazione elettorale italiana*. Bologna: Il Mulino.

- de Fiores, C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001.
- De Micheli, C., & Verzichelli, L. (2004). *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- Della Sala, V. (1993). The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at Work?. *Legislative Studies Quarterly*, 18, 2, pp. 157-183.
- Di Giovine, A., & Mastromarino, A. (Eds.). (2007). *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Torino: Giappichelli.
- Elia, L. (1970). Governo (forme di). In *Enciclopedia del diritto* (pp. 634-675). Milano: Giuffrè.
- Elving, R. D. (1995). *Conflict and compromise: How Congress makes the law*. New York: Simon & Schuster.
- Fabbrini, S. (1999). *Il principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari: Laterza.
- Ferrajoli, C. F. (2008). L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione. *Diritto pubblico*(2), 587-636.
- Ferrari, G. F. (1997). L'esperienza statunitense. In M. Lucani & M. Volpi (Eds.), *Il Presidente della Repubblica* (pp. 473-511). Bologna: Il Mulino.
- Fleishman, J. L. and Aufses, A. H., *Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation*, in *Law and Contemporary Problems*, 40, 3, 1976, pp. 1-45
- Frosini, T. E., Bassu, C., & Petrillo, P. L. (Eds.). (2009). *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*. Roma: Carocci.
- Fusaro, C. (2009). *Party System Developments and Electoral Legislation in Italy (1948-2009)*, in *Bulletin of Italian Politics*(1), 49-68.
- Fusaro, C., e Takahashi, T. (2007). La Presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone. In A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee* (pp. 287-312). Torino: Giappichelli.
- E. Gianfrancesco & N. Lupo (Eds.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*. Roma: Luiss University Press.
- Jones, C. O. (1994). *The presidency in a separated system*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kreppel, A., & Della Sala, V. (1998). Dancing Without a Lead: Legislative Decrees in Italy. In M. Shugart & J. Carey (Eds.), *Executive Decree Authority* (pp. 175-196). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanzalaco, L. (1998). Il nuovo regolamento della Camera: una risorsa dopo la Bicamerale. *Il Mulino*, 7, 882-890.
- Lippolis, V. (2009). Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale. *Quaderni costituzionali*, 29(1), 115-119.
- Lippolis, V., & Pitruzzella, G. (2007). *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Lorello, L. (2006). Decreto-legge e Comitato per la legislazione. In A. Simoncini (Ed.), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia* (pp. 149-171). Macerata: Eum.
- Lowi, T. J. (1985). *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*. Ithaca-New York: Cornell University Press.
- Lowi, T. J. (1969). *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*. New York: W.W. Norton
- Lucarelli, A. (2000). *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*. Padova: Cedam.

- Luciani, M. (2009). L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.) *Politica del diritto* (3), 409-436.
- Lupo, N. (2004). *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Lupo, N. (2007). Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario. In E. Gianfrancesco & N. Lupo (Eds.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*. Roma: Luiss University Press.
- Mabileau, A. (1960). La personnalisation du Pouvoir dans les gouvernements démocratiques. *Revue française de science politique*, 10(1), 39-65.
- Marangoni, F. (2009). Un uomo solo al comando? I primi otto mesi del governo Berlusconi IV. In G. Baldini & A. Cento Bull (Eds.), *Politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Mayer, K. R. and Price, K. (2002), *Unilateral Presidential Powers: Significant Executive Orders, 1949-99*, in *Presidential Studies Quarterly*, 32, 2, 2002, pp. 367-386.
- Miglio, G. (1984). Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 14(2), 209-232.
- Milazzo, P. (2007). Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio. 1996-2007. In P. Caretti (Ed.), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio* (pp. 80-121). Torino: Giappichelli.
- Milkis, S. M. (1993). *The President and the Parties. The Transformation of the American Party System since the New deal*. Oxford: Oxford University Press.
- Moe, T. M. e Howell, W. G. (1999). *The presidential power of unilateral action*, in *The Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 1, pp. 132-179.
- Morlino, L. (2007). La transizione impossibile? In R. D'alimonte e A. Chiaramonte (a cura di). *Fra proporzionale e maggioritario*. Bologna: Il Mulino.
- Musella, F. (2010). L'evoluzione della forma di governo in Italia. Populismo presidenziale al lavoro? *Democrazia e Diritto*, 3.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential power: The politics of leadership*. New York: John Wiley.
- Pajno, A., & Torchia, L. (2000). *La riforma del governo*. Bologna: Il Mulino.
- Paladin, L. (1960). Decreto legislativo. In *Novissimo digesto italiano* (Vol. VI, pp. 296-297).
- Pasquino, G. (2007). Parlamento e governo nell'Italia repubblicana. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, pp. 3-24.
- Perna, R. (2010). Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza. *Quaderni costituzionali*, 30(1), 59-74.
- Pious, R. (1979). *The American Presidency*. New York: Basic Books.
- Pitruzzella, G. (2006). Decreto-legge e forma di governo. In A. Simoncini (Ed.), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia* (pp. 63-72). Macerata: Eum.
- Pizzorusso, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra poteri: aspetti comparatistici*, in *Quaderni costituzionali*, 1996
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). *The presidentialization of politics : a comparative study of modern democracies*. Oxford ; New York: Oxford

- University Press.
- Predieri, A. (1975). Il governo colegislatore. In A. Predieri, F. Cazzola & G. Prilla (Eds.), *Il decreto legge fra governo e parlamento*. Milano: Giuffrè.
- Ristuccia, S. (1978). *Introduzione: la funzione di governo nella crisi del sistema politico*. In AA. VV., *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*. Milano: Comunità.
- Rottinghaus, B. and Maier, J. (2007). *The Power of Decree: Presidential Use of Executive Proclamations, 1977-2005*, in *Political Research Quarterly*, 60, 2, 2007, pp. 338-343.
- Rubechi, M. (2009). Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI Legislatura. *Quaderni Costituzionali*, 29(3), 681-684.
- Rubechi, M. (2010). Gli atti "equiparati" alla legge ordinaria. In L. Califano (Ed.), *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*. Nuova edizione Fano: Aras edizioni.
- Saitta, A. (2008). Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura. www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- Sartori, G. (1963). Dove va il Parlamento. In S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri & G. Sartori (Eds.), *Il parlamento italiano 1946-1963* (pp. 281-386). Napoli: Esi.
- Sartori, G. (2004). *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Bologna: Il Mulino.
- Schlesinger, A. M. (1973). *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.
- Simoncini, A. (2003). *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*. Milano: Giuffrè.
- Simoncini, A. (Ed.). (2006). *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*. Macerata: Eum.
- Staiano, S. (1990). *Decisione politica e elasticità del modello della delega legislativa*. Napoli: Liguori.
- Tulis, J. K. (1987). *The Rethorical Presidency*. Princeton: Princeton University Press.
- Thatch, C. C. (1969[1923]). *The Creation of the Presidency 1775-1789. A Study in Constitutional History*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Vassallo, S. (2001). Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati. In G. Capano & M. Giuliani (Eds.), *Parlamento e processo legislativo in Italia* (pp. 85-126). Bologna: Il Mulino.
- Wayne, S. J. (1978). *The Legislative Presidency*. New York: Harper and Row.
- Zaccaria, R., & Albanesi, E. (2008). Le delega legislativa tra teoria e prassi. *Forum dei quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.
- Zaccaria, R., & Albanesi, E. (2009). Il decreto-legge tra teoria e prassi. *Forum dei quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.
- Zucchini, F. (1997). L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione? *Rivista italiana di scienza politica*, 27(3), 569-609.