

CHIARA DE MICHELI

Capacità decisionale e utilizzo delle procedure legislative nel parlamento italiano (1948-2013)

Decision-Making and Use of Legislative Procedures in the Italian Parliament (1948-2013)

ABSTRACT

Nella Seconda Repubblica osserviamo il persistere di molteplici difficoltà nel processo di produzione normativa, almeno per quel che attiene la legislazione ordinaria. L'intento di questo articolo è di rileggere le caratteristiche del processo di policy-making del sotto-sistema governo-parlamento, nella Prima e nella Seconda Repubblica, alla luce delle seguenti ipotesi: 1) gli attori del processo normativo sono capaci di utilizzare le opportunità offerte dagli strumenti istituzionali, con particolare riferimento alle innovazioni di tipo procedurale, per orientare i processi decisionali verso la massimizzazione delle rispettive utilità; 2) l'attore governo riesce a bilanciare eventuali debolezze nel controllo della maggioranza grazie all'impiego strategico delle procedure deliberative, rafforzando in questo modo la sua capacità di imporsi al parlamento nel processo di produzione normativa.

In the Italian Second Republic we can observe the persistence of numerous difficulties in the legislative process, at least for what the ordinary legislation is concerned. The aim of this article is to review the characteristics of the policy-making process of the government-parliament system in the First and Second Republic, in the light of the following assumptions: 1) the actors of the policy-making are able to use the opportunities offered by institutional instruments, by procedural innovations, for the maximization of their utility; 2) the government actor manages to balance any weaknesses in the control of the majority through the use of strategic decision-making procedures, thereby strengthening its ability to establish itself in parliament.

KEYWORDS

Procedure legislative, governabilità, parlamento italiano

Legislative procedures, governability, italian parliament

CHIARA DE MICHELI*

Capacità decisionale e utilizzo delle procedure legislative nel parlamento italiano (1948-2013)

1. *Introduzione* 2. – *Il problema di ricerca, le coordinate teoriche e le ipotesi guida* – 3. *I referenti empirici e il percorso analitico* – 4. *Il ruolo delle commissioni nel processo legislativo italiano* – 5. *Un governo sempre più protagonista: il discusso uso della procedura d'urgenza* – 6. *Deleghe legislative (e decreti legislativi)* – 7. *Un uso originale (ma discutibile) delle ordinanze di protezione civile* – 8. *Il "governo arrogante": fisiologia e patologia dell'apposizione di fiducia* – 9. *Sull'evoluzione dei rapporti tra governo e parlamento nell'esercizio della funzione legislativa* – 10. *Qual è la forza del parlamento nella Seconda Repubblica?*

1. *Introduzione*

Se osserviamo in che modo, dal 1948 ad oggi, si siano prodotte norme nel nostro sistema politico, possiamo rilevare una preponderanza di strumenti diversi, oltre a quelli basilari della legge ordinaria e del regolamento. A questo proposito non sembra azzardato affermare che, da quando si è ridimensionata l'iperproduzione legislativa delle commissioni parlamentari, la legge è diventata un prodotto quantitativamente poco rilevante nel nostro ordinamento (COTTA, VERZICHELLI 2008; LIPPOLIS, PITRUZZELLA 2007). Quest'affermazione discende esclusivamente dall'esame del rapporto parlamento-governo nella produzione normativa primaria¹.

Contestualmente, i governi, seppur in proporzioni disuguali, hanno derogato con crescente sistematicità, al di là di un'effettiva e giustificabile necessità formale, all'uso delle modalità decisionali primarie², talvolta generando anche dubbi di costituzionalità sulle prassi "sostitutive" utilizzate. Se è pur vero, infatti, che nei diversi regimi democratici non si producono norme solo mediante legge ordinaria – che viene, con frequenza, affiancata da altri tipi di provvedimento – il caso italiano diventa degno di approfondimento, come sostengono alcuni autori (DI COSIMO 2014; LUPO 2008), dal momento in cui la modalità legislativa ordinaria assume un peso residuale³ e i nuovi strumenti mirano sovente ad eludere il controllo parlamentare. Il problema tende, per di più, ad accrescersi allorché si estende, dall'ultimo decennio del XX

* Ricercatrice Confermata. Insegna Scienza dell'Amministrazione presso l'Università di Sassari. Email: cdemicheli@uniss.it.

¹ Pertanto, non ci occuperemo dell'influenza esercitata dal mutamento dei rapporti *stato-regioni* e *stato nazionale-Unione Europea*, pur consapevoli della loro rilevanza nel modificare la *forza* dell'istituzione parlamentare.

² Vale sottolineare che, sebbene formalmente si presentino come leggi ordinarie, i provvedimenti prodotti in commissione hanno la particolarità di essere approvati da un numero esiguo di parlamentari. La particolarità dell'approvazione nelle sedi decentrate configura, quindi, un diverso ruolo dell'esecutivo nel processo di convalida rispetto alle approvazioni in assemblea.

³ Così residuale che osservatori informati (CARETTI 2010; SIMONCINI 2012) hanno argomentato sul verificarsi di una «crisi della legge parlamentare».

secolo, il ricorso a quelle “cattive pratiche” (LUPO 2008) nelle procedure parlamentari che determinano un deciso, progressivo allontanamento dai principi costituzionali.

Senza voler entrare nel complesso dibattito sulla forma di governo, a tendenza più o meno assembleare, deliberata dall’Assemblea Costituente e poi concretamente sviluppatasi nelle diverse fasi del nostro parlamentarismo, ci limiteremo qui a formulare e sottoporre a verifica empirica una semplice ipotesi di lavoro. Cercheremo cioè di analizzare se, a fronte della divisione dei poteri normativi disciplinata dalla Costituzione, vi sia stato un rafforzamento del potere esecutivo – e, specialmente negli ultimi anni, della figura del Presidente del Consiglio – indotto da prassi, anche innovative, non sempre pienamente rispondenti al dettato costituzionale. Si tratta di un’ipotesi, quella del rafforzamento surrettizio del governo, grazie all’uso di procedure spesso al limite della liceità costituzionale, presente in altri recenti lavori (DI COSIMO 2011); essa sembra peraltro corroborata, già ad uno sguardo preliminare, dalle “controspinte all’allontanamento” dal testo costituzionale esercitate dagli organi di garanzia, come testimoniano i messaggi del Presidente della Repubblica e le puntuali sentenze della Corte costituzionale emanate su questo tema.

Nella prima parte dell’articolo (parr. 2 e 3) cercheremo innanzitutto di sviluppare analiticamente i contenuti di quanto ipotizzato sotto il profilo teorico e concettuale, per poi illustrare sinteticamente le premesse metodologiche che guideranno il percorso di verifica empirica.

All’analisi in profondità del caso sarà dedicata la seconda sezione del lavoro (dal par. 4 al par. 8), che si basa su una ricostruzione articolata, in chiave diacronica, delle diverse procedure decisionali, con l’intento di individuarne l’evoluzione quantitativa e le congiunture politico-istituzionali che ne hanno determinato l’impiego.

L’ultima parte dell’articolo (parr. 9 e 10) cercherà di valutare l’incidenza di queste pratiche decisionali sugli equilibri del parlamentarismo italiano, con particolare riguardo ai rapporti di forza tra il governo e il parlamento.

2. Il problema di ricerca, le coordinate teoriche e le ipotesi guida

La Costituzione Italiana e i regolamenti parlamentari prevedono molteplici strade per giungere all’approvazione di una legge.

Nel commentare questi diversi percorsi decisionali, studiosi autorevoli (COTTA, VERZICHELLI 2008; CECCANTI 2014) hanno frequentemente lamentato lo scarso potere dell’esecutivo, in particolare del Premier, nel processo di produzione legislativa contrapposto alle ampie prerogative delle camere; altri (STRØM 1990) hanno sottolineato le opportunità disponibili all’opposizione, al fine di condizionare negativamente l’attività normativa dell’esecutivo.

Dal punto di vista empirico-descrittivo, se ci soffermiamo sugli esiti decisionali del sotto-sistema governo-parlamento, osserviamo il persistere, nella Seconda Repubblica, di molteplici difficoltà nel processo di produzione normativa, almeno per quel che attiene la legislazione ordinaria. Difficoltà che paiono ricalcare quelle incontrate nel precedente periodo repubblicano.

Il problema generale della governabilità e dell’efficienza dei governi, la cui origine richiama una serie di complessi fattori causali, tende a “scaricare” numerosi effetti sul “terreno” del processo legislativo (CARETTI 2010). I governi del “maggioritario” hanno dovuto superare non pochi ostacoli nell’intento di far approvare decisioni da maggioranze parlamentari sovente riottose e indisciplinate; tanto da aver consolidato la prassi di un uso ricorrente (ancorché, per alcuni osservatori, abusivo) sia di alcuni strumenti normativi (ad esempio, decreti legge, decreti legislativi, regolamenti, ordinanze), sia di altri istituti di diritto parlamentare (per esempio, il ricorso frequente alla fiducia, oppure al maxi-emendamento con fiducia), per porre rimedio alla loro impotenza decisionale (DI COSIMO 2014).

Paradossalmente, questi stessi esecutivi, in virtù del loro carattere maggioritario, hanno potuto godere – rispetto a quelli della Prima Repubblica – di un cospicuo bagaglio di risorse istituzionali volte a irrobustirne la struttura e la forza contrattuale: un consistente premio di maggioranza, con il suo *surplus* di sostegno; un grado maggiore di consenso e legittimazione derivante dall'investitura sostanzialmente diretta del premier (MUSELLA 2012); un incentivo ad un comportamento più disciplinato grazie alla “lista bloccata”⁴ da parte dei *backbenchers* (anche in sede di procedimento legislativo); una durata mediamente più lunga, indotta da accordi pre-elettorali. Vale, infine, rimarcare che tali governi – di cui più frequentemente che in passato hanno fatto parte i vertici partitici – hanno acquisito maggiore “centralità” nelle domande delle forze sociali (VERZICHELLI 2009), spostando sempre più il baricentro dell'attività decisionale dal parlamento all'esecutivo. Tutte queste “risorse” non sono tuttavia risultate sufficienti a dotare gli esecutivi della forza necessaria per governare continuativamente il processo legislativo ordinario.

Il “caso italiano” si presenta dunque come un campo di analisi privilegiato, prestandosi esemplarmente ad un esame in profondità, volto a capire come e perché perdurino, in forme diverse, talune caratteristiche funzionali del sistema politico, apparentemente espressione di “un'altra epoca”. L'intento di questo articolo è di rileggere le caratteristiche del processo di *policy-making* del sottosistema governo-parlamento, nella Prima e nella Seconda Repubblica, alla luce delle seguenti ipotesi: 1) gli attori del processo normativo sono capaci di utilizzare le opportunità offerte dagli strumenti istituzionali, con particolare riferimento alle innovazioni di tipo procedurale, per orientare i processi decisionali verso la massimizzazione delle rispettive utilità; 2) l'attore governo riesce a bilanciare le proprie debolezze nel controllo della maggioranza grazie all'impiego strategico delle procedure deliberative, rafforzando in questo modo la sua capacità di imporsi al parlamento nel processo di produzione normativa.

3. I referenti empirici e il percorso analitico

Come si è detto, la Prima e la Seconda Repubblica sono accomunate dalle difficoltà incontrate dalle compagini governative nel processo di produzione di norme cogenti. In questo contributo si ipotizza che tali difficoltà, scaturenti da una maggioranza poco coesa e non continuativamente affidabile, siano via via contrastate e/o superate mediante l'utilizzo di diversi strumenti normativi, regolamentari e procedurali⁵, da parte dell'esecutivo.

Di quali referenti empirici dobbiamo tuttavia tenere conto, quando parliamo di “diversi strumenti” aventi forza e capacità normative, nel nostro ordinamento? Le modalità più frequentemente impiegate, nelle diverse fasi della nostra repubblica, in alternativa alla procedura ordinaria, per emanare disposizioni cogenti possono essere identificate nell'utilizzo delle seguenti procedure:

1. approvazione della legislazione in sede decentrata⁶;

⁴ La lista bloccata diviene fattore rilevante a partire dal 2006 con la legge n. 270/2005 che, concedendo il monopolio partitico nella scelta delle candidature, dovrebbe favorire un comportamento più conforme alle direttive di vertice da parte degli eletti.

⁵ È interessante qui ricordare che già il nostro stato liberale si caratterizzò per episodi di “crisi della legge”, come rivela il ricorso ai poteri speciali e alla decretazione, nonché la proliferazione di norme straordinarie e derogatorie, funzionali ad interessi settoriali, corporativi e localistici (CASAMASSIMA, FRANGIONI 2015).

⁶ Questa prassi può essere letta come una fuga dalla centralità dall'assemblea non come una fuga dalla centralità del parlamento. La particolarità da sottolineare, ai nostri fini, è che l'approvazione in sede decentrata configura, rispetto a quella in Assemblea, un diverso ruolo del governo in questo processo di produzione legislativa.

2. decretazione d'urgenza e sua reiterazione;
3. deleghe legislative e decreti legislativi⁷;
4. apposizione della fiducia;
 - 4.1 su un disegno di conversione del decreto legge,
 - 4.2 su un maxiemendamento di un disegno di conversione,
 - 4.3 su un maxiemendamento di un progetto di legge;
5. ordinanze di protezione civile.

Nelle prossime pagine, ci proponiamo di ricostruire, in prospettiva diacronica, le caratteristiche strutturali e i profili funzionali delle procedure sopra elencate, cercando anche di illustrare come ciascuno strumento normativo abbia trovato, dalla nascita dell'ordinamento repubblicano ai giorni nostri, specifiche modalità e strategie d'impiego. Il metodo utilizzato è quello, ampiamente sperimentato negli studi di caso delle istituzioni e dei sistemi politici, del *process tracing*, vale a dire della ricerca, attraverso l'indagine in profondità di un singolo caso (qui, la forma di governo parlamentare italiana), delle regolarità osservabili nei processi politici (in questo caso, nel processo legislativo), dei meccanismi causali capaci di spiegare fenomeni complessi (nello specifico, i rapporti di forza tra le istituzioni nel parlamentarismo italiano), avvalorando (o confutando) ipotesi pregresse, oppure costruendo nuove ipotesi interpretative (COLLIER 2011).

4. *Il ruolo delle commissioni nel processo legislativo italiano*

Il nostro ordinamento nacque nel secondo dopoguerra a seguito di un accordo, da molti definito incerto e strumentale, tra forze politiche ideologicamente distanti, reciprocamente intimorite dall'idea di subire abusi e prevaricazioni (LANZALACO 2005).

A ciò si aggiunse, quale fattore di perdurante conflittualità interpartitica, l'insorgenza quasi immediata di contrasti tra maggioranza e opposizione sulla effettiva realizzazione dei dettami costituzionali, che si protrasse per decenni nei diversi periodi della vicenda repubblicana.

Questo assetto di tipo compromissorio trovò un suo equilibrio legislativo, nel primo ventennio di instaurazione democratica, in uno dei suoi cardini costituzionali: l'approvazione della legislazione nelle commissioni parlamentari (art.72). Erano queste le sedi nelle quali i rappresentanti di maggioranza e opposizione potevano più facilmente orientarsi verso un comportamento collaborativo e nelle quali il confronto e la contrattazione tendevano a generare un prodotto legislativo, se non del tutto condiviso, munito di sufficiente sostegno, tale da difendere il provvedimento da repentini mutamenti della maggioranza (PREDIERI 1975; DI PALMA 1977; TARLI BARBIERI 2015). Questa è la funzione fondamentale che le commissioni hanno svolto, sia pure in misura diversa, nelle prime legislature della nostra storia repubblicana, fino alla fine degli anni '70, e che alcuni ritengono possano ancora oggi svolgere (anche se in minore proporzione).

Vale ricordare come la procedura di approvazione legislativa nelle sedi decentrate – in virtù della quale, in presenza del consenso necessario tra gli attori politici, l'approvazione di un provvedimento si gioca tutta all'interno delle commissioni – rappresenti una procedura non frequente per le

⁷ Tali strumenti possono essere considerati «le forme attraverso cui viene istituzionalizzata la podestà normativa dell'esecutivo» (FABBRINI 1999, 664). Il fondamento della delega è l'articolo 76 della Costituzione in base al quale il parlamento ha la facoltà di delegare al governo la produzione di decreti legislativi aventi forza di legge per un tempo determinato e con soggetti definiti. Criteri di promulgazione sono stati successivamente precisati mediante la legge 400/1988 (art.14).

democrazie europee⁸ (per quanto il modello organizzativo originario, al quale si ispirò lo stato sabauda prima, e quello unitario dopo, sia stato quello francese, poi utilizzato anche nella Camera dei fasci)⁹.

Fin dalla prima legislatura, l'impiego di questa procedura suscitò più di una perplessità, soprattutto per l'estensione del suo utilizzo, poiché gran parte delle leggi emanate dal parlamento repubblicano furono approvate dalle commissioni permanenti. Il funzionamento del sotto-sistema governo parlamento andò così connotandosi per l'assenza di centralizzazione istituzionale (COTTA 1987), permettendo all'assemblea di conservare un certo grado di autonomia dall'esecutivo, e consentendo altresì che quest'ultimo fosse abbastanza autonomo dal suo capo, il quale finì per svolgere, sostanzialmente, il ruolo di "mediatore" fra le diverse componenti della maggioranza.

La combinazione delle regole istituzionali con il tipo di sistema partitico rese altamente vantaggioso, per gli instabili governi, concretizzare le opportunità offerte dalla struttura giuridica¹⁰. Per riuscire a reperire un consenso non scontato, tra le opportunità istituzionali assunse carattere prioritario l'estesa possibilità di approvazione legislativa in arene ristrette. La remissione in aula del provvedimento legislativo fu pertanto considerata solo un "estremo rimedio", il cui ricorso era inevitabile quando si registrava il fallimento, in sede decentrata, delle mediazioni volte a trovare un accordo soddisfacente.

Le commissioni legislative/deliberanti incentivarono la comunicazione e la negoziazione delle politiche soprattutto privilegiando l'emanazione di provvedimenti di carattere distributivo ("leggine") piuttosto che quelli di tipo redistributivo e regolativo (DI PALMA 1977). Occorre, comunque, notare come anche nelle legislature più recenti, a fronte di un ricorso sensibilmente inferiore alla sede decentrata per l'approvazione delle leggi, la presenza di contenuti micro-settoriali all'interno degli atti legislativi, pur diminuendo (DE MICHELI 1994) permanga rilevante (TARLI BARBIERI 2015).

Dalla seconda metà degli anni settanta, il ricorso a tale procedura si ridimensionò¹¹ (la figura 1 ne illustra graficamente la frequenza di utilizzo), per effetto soprattutto di due fattori, che ne determinarono una minor redditività. Da un lato, la necessità di fronteggiare la grave crisi economica impose decisioni abbastanza immediate, nonché maggiore parsimonia nell'uso di risorse ormai scarse. D'altro lato, il maggior numero di attori coinvolti nelle trattative rese l'assegnazione decentrata più a rischio, poiché comparvero nuove forze politiche capaci, per la loro consistenza numerica, di opporre in parlamento un potere di veto fino ad allora sostanzialmente in mano solo alla Democrazia Cristiana ed al Partito Comunista (ZUCCHINI 1997).

La fine degli anni settanta segnò, dunque, un punto di discriminazione a partire dal quale si cominciò ad evidenziare il logoramento del sistema politico, rendendo manifesta l'esigenza di trasformazioni profonde dell'apparato istituzionale. Gli anni ottanta videro, quindi, una importante trasformazione, oltretutto negli equilibri del sistema politico, anche (e corrispondentemente) nei modi di legiferare. In particolare, tese ad affermarsi l'uso frequente e spregiudicato di uno strumento di produzione normativa che permise agli esecutivi di superare – almeno temporaneamente – l'approvazione parlamentare: il decreto legge (MORISI, CAZZOLA, 1981; DE MICHELI 1997; RIZZONI 2015).

⁸ Il modello del procedimento legislativo decentrato si ritrova anche nella costituzione spagnola del 1978 (art. 75, comma 2).

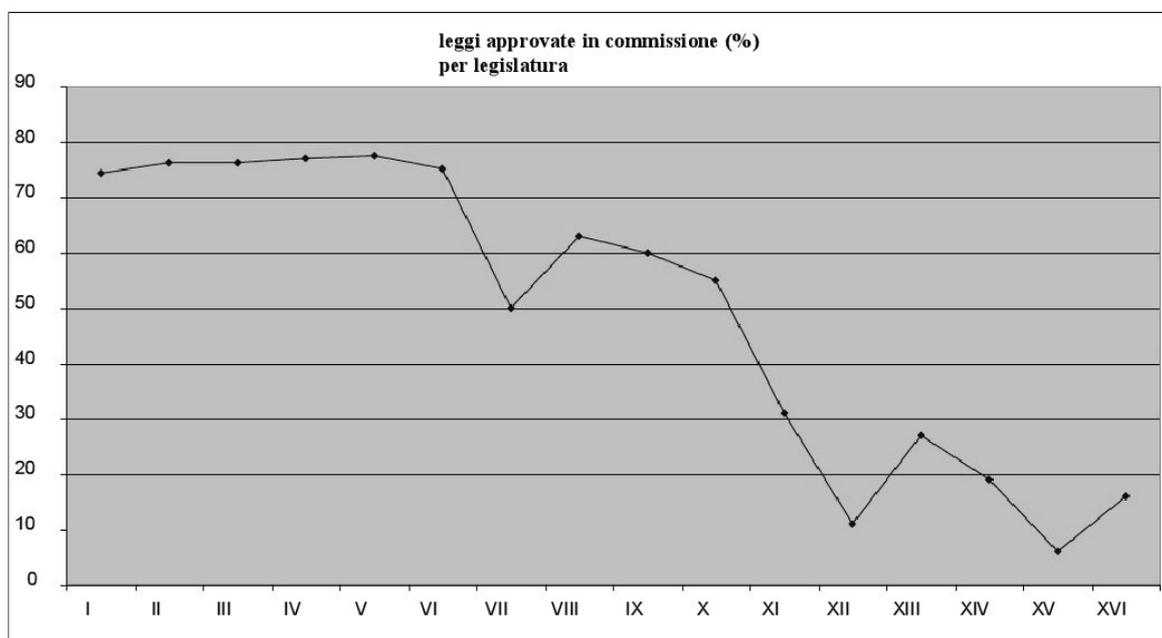
⁹ Per approfondimenti storico-giuridici si veda PIZZORUSSO 1986 e più specificamente FINELLI 2015 e ROSSI 2015.

¹⁰ Opportunità concesse non solo dalle norme costituzionali, ma anche dai regolamenti parlamentari, che lasciano, di fatto, il "governo" dei gruppi parlamentari ai partiti, dei quali rispecchiano le medesime caratteristiche funzionali.

¹¹ Nelle prime sei legislature, $\frac{3}{4}$ della legislazione è approvata in commissione CAZZOLA 1974.

Figura 1 Leggi approvate in commissione

Fonte: elaborazione propria su dati Camera e Senato.



5. Un governo sempre più protagonista: il discusso uso della procedura d'urgenza

Occorre sottolineare come l'utilizzo della procedura d'urgenza, sin dalla sua formulazione, abbia alimentato seri dubbi sui limiti e sui controlli a cui dovesse conformarsi, ossia sulla sua "ampiezza" e sul suo eventuale uso di tipo "politico" (SILVESTRI 2015).

L'espansione dell'uso della decretazione (art.77 Cost.), diventò più rilevante dagli anni ottanta e per una parte dei novanta, quando si accompagnò, ad una concomitante *risposta difensiva* del parlamento, misurabile in termini di mancata conversione.

Proprio su questo terreno si sviluppò, negli anni finali della Prima Repubblica, un confronto per molti aspetti distruttivo: da un lato un governo decisionista (HINE 1986), che tuttavia confermava i problemi di inefficacia da sempre evidenziati (DELLA SALA, KREPPEL 1998); dall'altro, un parlamento battagliero nella difesa delle sue prerogative di istituzione perno, che però non lo aiutava a rendere più razionale e puntuale la propria produzione legislativa.

Dopo il *micro-sezionalismo* delle "leggine" in commissione, il "fenomeno deliberativo" quantitativamente rilevante, sulla cui regolarità occorre soffermare la nostra attenzione, fu la decretazione d'urgenza, unita alla reiterazione dei decreti stessi da parte dei governi. Non si può infatti escludere che il gabinetto possa, pragmaticamente e con qualche minima variazione formale, ripresentare il decreto scaduto o in scadenza per un suo successivo iter normativo.

L'impiego della decretazione e della sua reiterazione divenne una pratica cospicua nel periodo della transizione tra la Prima e la Seconda Repubblica (1992-1997). Per alcuni anni, l'attività di decretazione fu lo strumento principe del *policy-making*, sino ad alterarne le caratteristiche, e modificando i tratti fondamentali di interi settori di intervento. Fino alla sentenza della Corte

Costituzionale del 1996¹², volta a disciplinare (e sanzionare) l'abuso della decretazione d'urgenza, tale attività si configurò come la fonte quantitativamente più cospicua di legislazione: il numero di leggi emanate giunse quasi a coincidere con quello dei decreti convertiti¹³, il cui procedimento di approvazione diventò però via via più difficoltoso.

Non solo aumentò in modo vertiginoso il numero di decreti presentati ma (nonostante percentuali declinanti di approvazione di questi ultimi), crebbe anche il peso delle leggi di conversione, rispetto alla legislazione ordinaria di provenienza governativa e parlamentare. Il numero dei decreti legge fu in aumento costante e toccò il massimo livello durante la XII legislatura¹⁴ (cfr. figura 2). A questa crescita si accompagnò un evidente decremento del tasso di conversione degli stessi decreti, che si manifestò a partire dall'VIII legislatura e raggiunse il limite minimo sempre nella XII. Riprendendo l'efficace *vis* metaforica di alcuni analisti, il sistema politico italiano passò, comparativamente ad altre democrazie, dall'eccessiva "esuberanza" legislativa (DI PALMA 1977) all'"alluvione" dei decreti (CAZZOLA, MORISI 1981).

Successivamente, a partire dalla XIII legislatura, gli esecutivi hanno parzialmente modificato questa pratica (SIMONCINI, 2006). Sempre più spesso, infatti, sulle leggi di conversione dei decreti è posta la fiducia (approfondiremo questa fattispecie più avanti, nel par. 8) per forzare un'approvazione immediata e senza, di fatto, una vera e propria discussione in aula. Approfittando di questa sorta di "corsia preferenziale", il processo di conversione ha arricchito con nuovi e, spesso, disparati contenuti la legge in approvazione. La disomogeneità di molti leggi così prodotte è stata tale che la Corte costituzionale è intervenuta ancora una volta (sentenza n. 22 del 2012)¹⁵ per ricordare la necessaria conformità del provvedimento di conversione con il provvedimento da convertire. Più recentemente, il Presidente della Repubblica Napolitano, dopo ripetuti moniti alle Camere, specie al Senato, sulla necessaria verifica dell'omogeneità degli emendamenti parlamentari, con la lettera del 27 dicembre 2013 aveva preannunciato la sua volontà di rinviare la legge di conversione del decreto n. 126 del 2013, cresciuto in modo abnorme. A ciò ha fatto seguito la decisione del governo di rinunciare alla conversione.

In sintesi, è possibile, quindi, affermare che il decreto legge è stato per lungo tempo impiegato come una sorta di *strumento supplente*, atto a sopperire alle inefficienze di altre modalità decisionali (PREDIERI 1975; LOBELLO 1979; CAZZOLA, MORISI 1981; REBUFFA 2001). A tale tesi fa da riscontro la diminuzione costante della percentuale d'approvazione dei disegni di legge, a fronte del maggiore utilizzo della decretazione d'urgenza¹⁶.

All'interno di questa chiave di lettura, occorre, però, fare una distinzione: fino agli anni novanta la ripresentazione di un decreto legge può essere ricondotta all'esigenza dell'esecutivo di controllare sia l'agenda parlamentare, sia gli incerti esiti della propria iniziativa, correggendo una posizione formale

¹² Con la sentenza della Corte Costituzionale (n. 360 del 1996) viene statuito che, dopo il 3 dicembre 1996, il decreto legge può reiterare una norma presente in un analogo provvedimento decaduto solo se: il governo fonda la disposizione reiterata su nuovi presupposti di natura straordinaria, oppure caratterizzi con contenuti normativi differenti la disposizione iterata.

¹³ Come nel caso delle approvazioni decentrate, anche in questa occasione, rileviamo la veste formale della legge, però prodotta in maniera *sui generis*, ossia mediante l'emanazione e conversione di decreti.

¹⁴ Tale affermazione discende da evidenze empiriche frutto di una precedente ricerca sull'argomento che, per ovvie ragioni di spazio non possiamo qui riprodurre ma solo richiamare (DE MICHELI 1997). Ricordiamo, inoltre, che già alla fine della VII legislatura autorevoli studiosi lamentavano l'abuso del decreto legge con la sostanziale acquiescenza dell'arena legislativa (NEGRI 1979).

¹⁵ Per approfondimenti sull'operato della Corte costituzionale, in tema di decreti legge, anche in chiave comparata con l'ordinamento spagnolo, si veda GHIRIBELLI 2008, CARNEVALE 2009 e CECCANTI 2014.

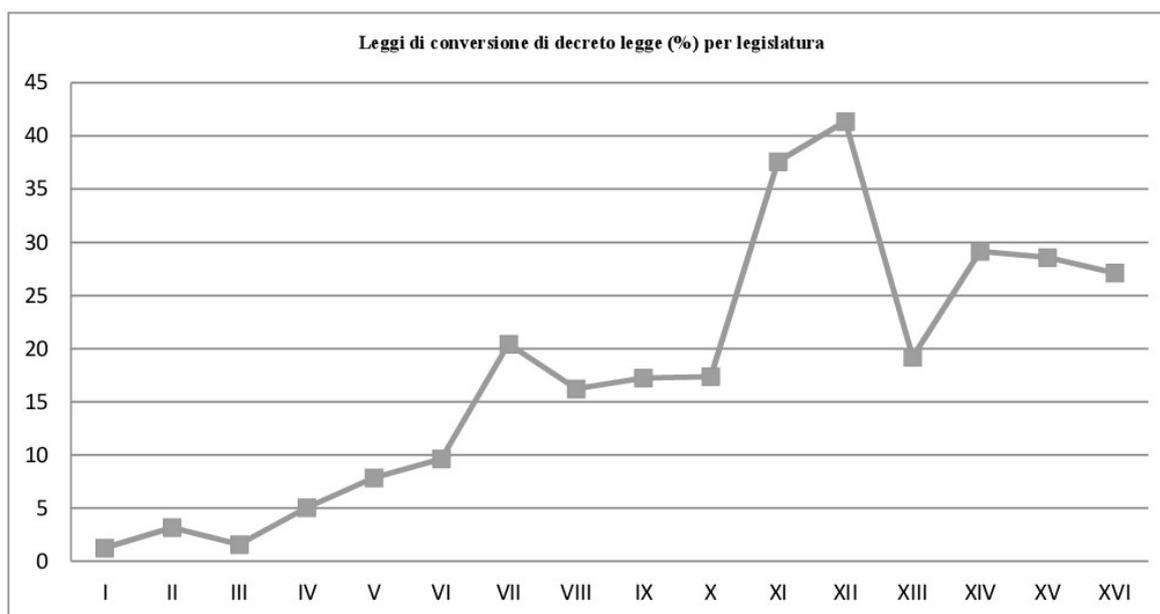
¹⁶ Nell'IX legislatura la parte di leggi di conversione sul totale dei provvedimenti prodotti dal sotto-sistema governo parlamento è pari al 37.5%, nella XII essa raggiunge il 41.8%, pur essendo minore, nel complesso, il tasso di approvazione dei decreti emanati; per un approfondimento dei dati si veda DE MICHELI 1997.

tendenzialmente debole. La continua presentazione dei medesimi provvedimenti da parte di governi differenti in legislature successive è invece da considerarsi una prassi che supplisce alla mancanza di precise risorse politiche. L'uso dei decreti può essere letto come il prodotto della congiuntura di una debole posizione formale dell'esecutivo, alla quale si accompagna un contesto partitico frammentato che genera coalizioni di governo poco coerenti e coese (DELLA SALA, KREPPPEL 1998).

Il ricorso continuativo a tale procedura si configura dunque come una scelta strategica dei gabinetti in luogo della legislazione ordinaria. Anche nelle legislature più recenti (XV e XVI) il fenomeno della decretazione ha un valore preponderante rispetto alle fonti normative primarie (ALBANESI, ZACCARIA 2009; SIMONCINI 2012). In mancanza delle condizioni politiche (come la coesione e la disciplina dei gruppi di maggioranza) e regolamentari (per esempio, una corsia preferenziale per i disegni governativi) affinché un provvedimento possa trasformarsi in legge, la decretazione d'urgenza deve essere o *irrobustita* attraverso l'apposizione della richiesta di fiducia (facendo così ricadere completamente sul parlamento la responsabilità della caduta di un governo solitamente gravato da compiti d'emergenza), oppure reiterata, superando la ricerca immediata di una maggioranza legislativa, in attesa che si crei l'opportunità per la sua approvazione o il decadimento delle necessità della misura.

Figura 2 Leggi di conversione di decreti legge

Fonte: elaborazione propria su dati Camera e Senato.



6. Deleghe legislative (e decreti legislativi)

A seguito del primo intervento dei giudici costituzionali, l'impiego dei decreti ha subito un severo ridimensionamento, che conferma come la prassi della *reiterazione continuata* sia la causa primaria della crescita dei decreti emanati dagli esecutivi negli anni novanta (e poi, successivamente, nel nuovo secolo), ed attesta pertanto quanto sia divenuta rilevante la prassi della *ripresentazione* in luogo dell'approvazione della norma. Dopo la sentenza della Corte nel 1996, l'esecutivo inizia, però, a fare un ricorso sistematico alla legge delega, con i rispettivi decreti legislativi (artt. 76 e 77, comma 1 Cost.), deliberati dal Consiglio dei Ministri e trasmessi al Presidente della Repubblica.

La legge delega è formalmente una legge approvata mediante la procedura ordinaria, che presenta una o più sezioni, deleganti all'esecutivo la facoltà di emanare decreti legislativi sull'argomento indicato, per un periodo limitato di tempo. Ogni legge delegante può contenere un numero variabile di deleghe e lascia l'ultima parola sulla materia da regolare al governo. Spesso esse riguardano riforme di settore e materie ad alto contenuto di "tecnicità".

A parte una fase ascendente, durata fino alla metà degli anni cinquanta, l'uso dei decreti legislativi da parte degli esecutivi è costantemente diminuito fino al 1969 (BONANNI 1983), e per quanto abbia ripreso vigore negli anni settanta (quando la delega viene impiegata per procedere a riforme già da lungo tempo progettate, LUPO 1999), è solo con la crisi degli anni novanta che tale strumento diviene una fonte normativa rilevante. Da allora, infatti, si è verificato un trasferimento dalle sedi parlamentari all'esecutivo di una serie di provvedimenti complessi¹⁷ (CAMMELLI 2001).

I governi dell'ultimo decennio del secolo hanno inaugurato un modello di utilizzo delle deleghe diverso dal passato¹⁸, chiedendo spazi di manovra in materie sempre più ampie e ottenendo anche la possibilità di interventi ripetuti mediante i cosiddetti *decreti correttivi* (LIPPOLIS 2001). La delega legislativa è così diventata uno strumento ordinario, di cui si è fatto un uso disinvolto e promiscuo, come rivela l'inserimento di deleghe all'interno di decreti legge e la dilatazione delle materie in oggetto (CARETTI 2010). È durante la X legislatura che tale procedura ha trovato un sostanziale rilancio, con l'emergere della necessità di recepire numerose direttive europee, e caratterizzandosi soprattutto per la "tecnicità" dei contenuti delegati¹⁹ (MANZELLA 1995). In seguito, gli esecutivi della transizione hanno conquistato uno spazio di manovra sempre più ampio nell'uso dei decreti legislativi, beneficiando di un numero maggiore di deleghe di *riforma* anche su tematiche di grande peso e ottenendo la possibilità di emanare disposizioni di carattere marcatamente innovativo (VASSALLO 2000).

Nella XIII legislatura, in concomitanza della sempre minore praticabilità della decretazione/reiterazione, questo strumento è divenuto il più ricorrente nel processo decisionale (cfr. figura 3)²⁰ (Camera dei Deputati 2000), segnalandosi per l'estesa applicabilità²¹. In questo periodo si rileva un maggior numero di decreti legislativi emanati rispetto alle leggi prodotte (leggi di ratifica escluse). Per fare un esempio, dal luglio 1999 al luglio 2000 sono stati prodotti 105 decreti legislativi contro 75 leggi ordinarie e 28 di conversione di provvedimenti d'urgenza²².

Ancora una volta, l'iniziativa legislativa normale e l'attività normativa del governo si caratterizzano come due fenomeni compensativi, varianti in maniera inversamente proporzionale: all'aumentare dell'una diminuisce l'altra (come sembra dimostrare anche il ricorso alla decretazione d'urgenza).

A completamento di quanto detto fin qui, occorre sottolineare che, nel nuovo secolo, i provvedimenti di delega del parlamento, diventando lo strumento prevalente per l'emanazione di legislazione intersettoriale (CAMERA DEI DEPUTATI 2012), hanno accordato tempi sempre più lunghi per l'esercizio

¹⁷ Gli analisti affermano che la «délégation législative en est parfois utilisée pour entreprendre les grandes réformes que le Parlement ne parvient pas réaliser». BAUDREZ 1999 citato in LUPO 1999.

¹⁸ Il prototipo di questo processo è la legge delega "Amato" (n. 412 del 1992) contenente norme di delega per la riforma strutturale di quattro settori di spesa (previdenza, sanità, pubblico impiego e finanza locale) PALANZA 2001.

¹⁹ Il decreto legislativo è stato dal 1990 (al 1997) la fonte normativa più utilizzata per recepire le direttive comunitarie, rispetto alla normazione diretta, al regolamento e all'atto amministrativo, VASSALLO 2000.

²⁰ Il governo Prodi ha usato la delega legislativa come strumento per l'attuazione del proprio programma, presentando numerosi disegni di legge collegati alla finanziaria contenenti importanti norme di delega e di delegificazione: per esempio l'adeguamento del settore previdenziale pubblico a quello privato, la riforma tributaria, la regolazione della *privacy*.

²¹ All'interno della XIII legislatura i governi Prodi e D'Alema esibiscono un grado di attuazione delle leggi delega ancora più alto (pari al 73%), rispetto alle precedenti coalizioni tecniche.

²² Le medie annuali dei decreti legislativi emanati sono rispettivamente nella IX, X, XI, XII e XIII legislatura rispettivamente pari a 2,6; 5,3; 2,1; 7,6 e 5,6: elaborazione propria su dati di Camera e Senato. DE MICHELI 2014.

della potestà normativa delegata; inoltre, è diventata ormai prassi consolidata la possibilità, per i governi, di emanare ulteriori decreti legislativi correttivi (a seguito di deleghe correttive), potendo in questo modo intervenire successivamente sulle norme promulgate, per correggerle e precisarle (FABBRINI 1998).

Volendo tracciare un primo, sintetico bilancio, osserviamo che l'intenso ricorso alle fonti normative governative tende ad associarsi al moltiplicarsi e all'intrecciarsi fra loro di aspetti degenerativi del parlamentarismo. La delega, ad esempio, è una prassi segnata dal notevole rafforzamento dell'esecutivo e della figura del Presidente del Consiglio, e secondo alcuni studiosi, essa potrebbe modificare gli equilibri della nostra forma parlamentare (DI COSIMO 2014), favorendo l'attuarsi di una deriva presidenzialista (PASQUINO 2005). A riguardo, una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 50 del 2014), sui rapporti intercorrenti tra legislatore delegante e legislatore delegato, circoscrive e, soprattutto, precisa quali sono i limiti nel comportamento del secondo nell'esercizio delle funzioni normative attribuite dalla Costituzione.

Inoltre, la discussione parlamentare sulle disposizioni di delega al governo viene condotta, nella maggior parte dei casi, in violazione, quanto meno sostanziale, della riserva di assemblea ex art. 72 Cost. L'inclusione delle disposizioni di delega all'interno di disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, frequente negli ultimi anni, conduce infatti, in virtù del peculiare regime procedurale di questi ultimi, a restringere fortemente la possibilità per le Camere di esaminare e discutere in maniera soddisfacente il contenuto delle deleghe (ZACCARIA, ALBANESI 2009).

Cercando una lettura complessiva del periodo della "centralità della delega", il più frequente ricorso a tale procedura²³ tende a rivelare, innanzitutto, un'aumentata facoltà normativa degli esecutivi; esso può altresì palesare l'incerta fiducia che gli stessi nutrono (come spesso accade) nei confronti delle coalizioni di maggioranza. In conseguenza di ciò, risulta più facile ottenere il sostegno parlamentare (magari *blindandolo* attraverso un'intesa di vertice) per emanare una delega, piuttosto che per portare avanti l'*iter* ordinario di una o più ponderose ed onerose leggi, volte a riformare settori delicati della sfera pubblica e privata (VASSALLO 2001). È altresì, necessario ricordare che, sebbene i governi abbiano ottenuto dal parlamento una progressiva *estensione* dell'area di delega, ciò non ha necessariamente determinato un pieno controllo di questo strumento da parte dell'esecutivo, poiché molte delle disposizioni di delega contenute nelle leggi approvate dall'assemblea sono rimaste "lettera morta" (COTTA, MARANGONI 2015).

Caretti e Morisi (2001) segnalano come, con la delega, l'opposizione possa vedere attenuata la propria capacità di influire sul contenuto del prodotto normativo finale, specie se la stessa assume le dimensioni quantitative e qualitative registrate nella XIII legislatura²⁴.

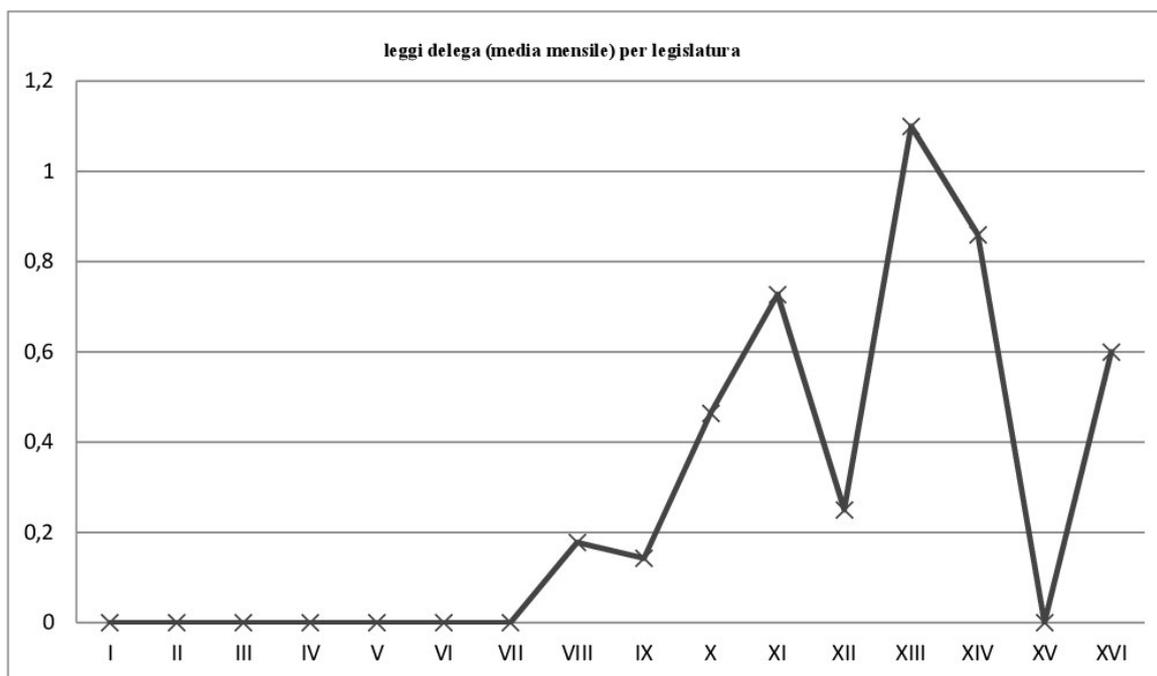
Nel periodo di transizione, quindi, il decreto legge, prima, e la legge di delega, poi, sono diventati gli strumenti usuali di intervento legislativo, spostando il *baricentro* normativo verso il governo e lasciando all'assemblea il compito di emanare solo qualche disposizione di carattere generale. Con l'utilizzo di queste procedure – rispetto alla "normale" prassi legislativa – l'assemblea rappresentativa partecipa *al*, e controlla *il*, processo di elaborazione normativa solo "a posteriori" (nel caso della decretazione), al momento della conversione; "a priori", invece, concede la delega. In entrambe le circostanze, il ruolo del parlamento viene quantomeno modificato e reso meno tempestivo e opportuno.

²³ Nel 1999 il 25% delle leggi contiene deleghe o delegificazioni rispetto al 21% del 1998 e al 26% del 1997.

²⁴ D'altra parte, l'analisi empirica svolta dagli stessi autori sui pareri espressi dalla Commissione consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa, ai sensi della legge 59 del 17 marzo 1997, mostra che in numerosi casi le posizioni dei rappresentanti delle opposizioni vengono recepite sia nel testo finale del parere, sia nel testo conclusivo del decreto. CARETTI, MORISI 2001.

Figura 3 Leggi Delega (media mensile)

Fonte: elaborazione propria su dati Camera e Senato.



7. Un uso originale (ma discutibile) delle ordinanze di protezione civile

Come proposto da numerose forze politiche e auspicato da alcuni esperti, negli ultimi vent'anni, sono state attuate numerose ed incisive correzioni procedurali e regolamentari, volte a far prevalere le ragioni dell'esecutivo nel processo legislativo (CARETTI, MORISI 2001)²⁵. In questo periodo diventa sempre più esplicita, infatti, la tendenza alla modifica dei regolamenti parlamentari in chiave maggioritaria (DE MICHELI, VERZICHELLI 2004; MANDAK 2011), che si unisce agli effetti di un sistema elettorale volto a rafforzare la maggioranza uscita vittoriosa dalla competizione elettorale²⁶.

Nonostante tali revisioni, persiste la ritrosia governativa a legiferare mediante lo strumento ordinario. Si riduce ancor più sensibilmente la produzione di leggi, fatta eccezione per le materie tipologicamente obbligate (leggi di conversione, di finanza pubblica, collegate, comunitarie, di ratifica): le oltre sei leggi al mese della XIII legislatura calano a poco più di un provvedimento mensile nella XIV.

Contestualmente, si passa all'utilizzo disinvolto e singolare delle *ordinanze di protezione civile*²⁷, mediante le quali si emanano norme cogenti che, spesso, poco o punto, sono riconducibili a reali

²⁵ Basti pensare all'introduzione del contingentamento dei tempi attraverso cui costringere le Camere ad una decisione tempestiva e assunta con voto palese.

²⁶ Non si farà qui riferimento alle numerose critiche indirizzate all'attuale legge elettorale e alle altrettanto numerose proposte di riforma avanzate dalle diverse forze politiche nell'ultimo decennio; per approfondimenti si veda per esempio CARRER 2013.

²⁷ Nel 1992 viene approvata la legge n. 225 del 22 febbraio sulla Protezione Civile, che include il ricorso al nuovo strumento dell'*ordinanza di p.c.* Per la regolamentazione con istituzioni sub-nazionali si guardi alla legge 401 del 2001, in cui è prevista l'istituzione di un apposito *Comitato Paritetico Stato-Regioni-Enti Locali* volta a raggiungere l'intesa

emergenze. Tale strumento normativo «è divenuto il grimaldello attraverso cui l'esecutivo può forzare la stabilità della forma di governo nonché un caso esemplare del conflitto fra esercizio della sovranità e rispetto della fonte suprema, che quella sovranità fonda e limita» (MARAZZITA 2010, 20).

In alcuni casi, le disposizioni riguardano materie che assai difficilmente e a prezzo di evidenti forzature paiono aver titolo a rientrare nella tipologia dei provvedimenti dettati da necessità straordinarie. D'altra parte, l'ordinanza si configura come un mezzo efficace con il quale gli esecutivi possono decidere velocemente e autonomamente, senza necessità di reperire alcun consenso parlamentare. Questo strumento, forse più di altri, può essere considerato emblematico di quanto i governi riescano, al di là di ogni difficoltà politica e/o istituzionale, a produrre norme. Negli ultimi due decenni il ricorso al diritto dell'emergenza si è così diffuso da diventare un vero e proprio modello alternativo di amministrazione pubblica (FIORITTO 2011). Il concetto di emergenza (come già per i decreti legge) si dilata fino a comprendere le emergenze prodotte da inefficienze di governo (per esempio, smaltimento rifiuti, viabilità e traffico, realizzazione di opere). In virtù dei poteri concessi dalla legge 225/92, la Protezione Civile si sostituisce alle amministrazioni ordinarie, quando queste non sono in grado di svolgere le proprie funzioni. Il Presidente del Consiglio, generalmente, adotta ordinanze relative ad eventi che, precedentemente, dichiara con proprio decreto urgenti. Ricordiamo che esistono due tipologie di eventi legittimate a essere regolamentate da ordinanze: le emergenze di *protezione civile* e le emergenze da *grande evento*.

Si tratta, tuttavia, di poteri di tipo emergenziale che si collocano al confine fra potere politico e potere amministrativo e che, quando esulano dalla reale necessità, danno luogo ad un esercizio normativo senza garanzie²⁸: di fatto il governo dispone di un vero e proprio canale parallelo di produzione normativa, non previsto dalla Costituzione (PINELLI 2009; DI COSIMO 2011). Neppure il modello dell'emergenza permanente, tuttavia, sembra essere esente da problemi di efficienza, se ha avuto bisogno di proroghe e reiterazioni affinché potesse ottenere un qualche effetto.

Per quanto il ricorso alle ordinanze non monopolizzi quantitativamente il processo di *policy-making*, il suo esteso utilizzo mostra con quanta frequenza il governo riesca a superare le garanzie legislative delle Camere. Si verifica così una opacizzazione dell'intero processo nomopoietico di costruzione e implementazione dell'indirizzo politico²⁹.

I dati mostrano un costante aumento dell'utilizzo delle ordinanze³⁰, che diventa degno di nota dal 2002 quando i valori arrivano a superare il centinaio l'anno (113 nel 2002). È necessario, però rimarcare che approfonditi studi hanno indagato e sottolineato le notevoli discrepanze (soprattutto riguardo al periodo 1999-2001) fra analisi quantitative. Infatti, a seconda delle fonti di riferimento (Protezione civile, Governo³¹, elaborazioni proprie³²) i *numeri* variano considerevolmente come è stato chiaramente evidenziato da Marazzita (MARAZZITA 2010).

prevista per la definizione dei programmi e per la preposizione degli interventi necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi. Al fine di un approfondimento della disciplina si rimanda a SEVERI 1996, DI LASCIO 2004 e FARES 2007

²⁸ In Francia e Germania, per esempio, i grandi eventi devono essere gestiti con gli strumenti ordinari, mentre in Canada i poteri emergenziali sono costituzionalizzati. Per una comparazione con altri ordinamenti del concetto di emergenza e della declinazione del potere straordinario si veda NIOLA 2014.

²⁹ Per un approfondimento normativo sul disinvoltato utilizzo della decretazione e degli atti post legislativi del governo, nella Seconda Repubblica, si veda MAZZARELLA 2011.

³⁰ Si rimanda ai dati pubblicati sul sito della Protezione Civile (www.protezionecivile.gov.it) e si confronti anche DUILIO 2010.

³¹ Documentazione del governo depositata alla Camera dei Deputati, dati contenuti in BERTOLASO 2010.

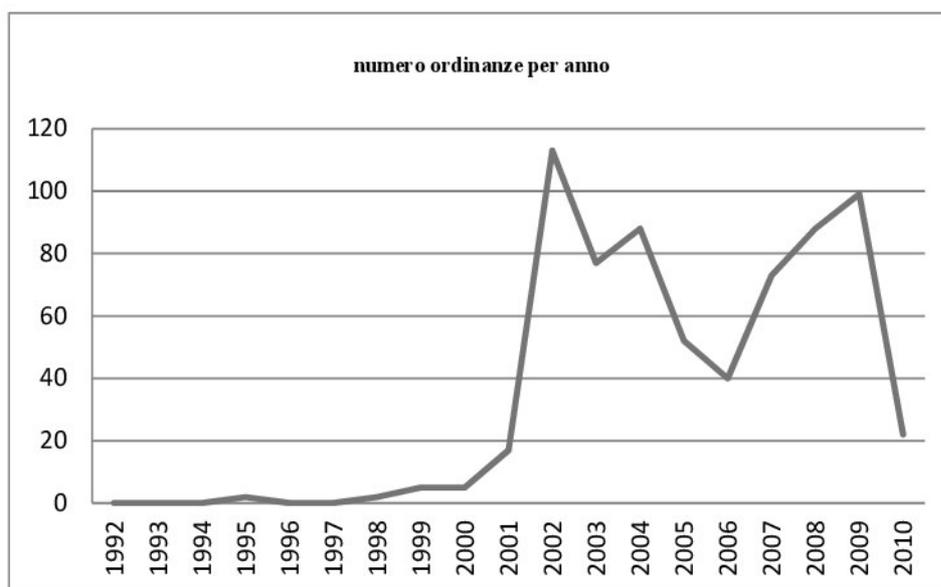
³² Ci si riferisce al conteggio effettuato da ALBANESI, ZACCARIA 2009.

Dalla quindicesima legislatura si rileva che, in concomitanza con la progressiva diminuzione dell'uso dell'ordinanza, riacquista nuovamente centralità, nel processo decisionale, il decreto legge³³. Ciò accade dopo una pausa più che decennale, tanto da “costringere”, ancora una volta la Corte costituzionale (nella legislatura successiva) a pronunciare una sentenza in merito (la già citata sentenza n. 22 del 2012). Nello specifico, la Consulta è intervenuta ricordando agli esecutivi quali siano i requisiti della necessità di omogeneità della materia da disciplinare con decreto, a cui il suo utilizzo si deve conformare poiché – negli ultimi anni – è diventata quasi una consuetudine aggiungere, durante il processo di conversione, altri commi al testo da approvare, regolanti spesso materie poco attinenti alle disposizioni originarie, nonché emanare decreti correttivi di altri decreti pendenti.

Per sovrappiù, molto spesso il diritto di emendamento alla decretazione si è trasformato in una sorta di iniziativa legislativa *in itinere* (LUPO 2008).

Figura 4. Ordinanze di Protezione civile (media annuale)

Fonte elaborazione propria su dati www.protezionecivile.gov.it e di ALBANESI, ZACCARIA 2009.



8. Il “governo arrogante”: fisiologia e patologia dell'apposizione di fiducia

Contemporaneamente ad un impiego nuovamente importante della decretazione, diventa una prassi abbastanza frequente forzarne l'approvazione con l'apposizione della fiducia, provocando il medesimo effetto del “voto bloccato” sul cospicuo insieme di norme che scaturisce dalle diverse fasi procedurali. È rilevante, a tal riguardo, l'adozione da parte dei due rami del Parlamento, di un diverso regime regolamentare. Alla Camera, per prassi (poiché il Regolamento in astratto lo consentirebbe), non è infatti previsto il contingentamento dei tempi di esame dei disegni di conversione dei decreti legge; ciò, anche in assenza di ostruzionismo conclamato, mette sistematicamente a rischio la tempestiva

³³ Per approfondire la relazione tra i due tipi di provvedimento di veda MARAZZITA 2010.

approvazione degli stessi, cosicché la fiducia può diventare utile risorsa quando il tempo a disposizione è scarso (COTTA, VERZICHELLI 2008; MANDAK 2011).

È qui opportuna una digressione sull'uso dell'istituto della fiducia, diventato, negli ultimi vent'anni, così esteso e progressivo da rendere utile una classificazione, basata sulle finalità che le compagini governative vogliono perseguire con l'impiego di tale strumento.

A tal fine, si può identificare un utilizzo di questo istituto in chiave antiostruzionistica, prevalente durante la XIII legislatura, praticato – per esempio – dal governo Prodi anteriormente all'entrata in vigore della riforma dei regolamenti delle Camere. Nelle legislature successive è, invece, più frequente l'apposizione della fiducia su maxiemendamenti, con lo scopo di ricompattare la maggioranza (come spesso accade nel corso della XIV legislatura), verificando e incentivando, mediante il ricorso ad un'unica votazione sulla conversione del decreto emendato e *fiduciato*, la tenuta in parlamento degli accordi stipulati tra le diverse forze di maggioranza. La fiducia si configura così come una “chiamata a raccolta”, da parte dell'esecutivo, della propria base parlamentare, al fine di sottolineare il rilievo decisivo che una certa votazione, su una specifica opzione politica o normativa, assume per il permanere in vita del rapporto di sostegno.

Esistono in giurisprudenza (LUPO 2007) giudizi controversi riguardo alla giustificazione dei maxiemendamenti e della tesi della legittimità costituzionale³⁴, sostenuta in Giunta per il Regolamento dall'allora presidente del Senato Pera (formalmente ineccepibile, ma alquanto discutibile nell'interpretazione della prassi istituzionale) in risposta al messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica su un provvedimento del 2004.

Lo scopo dei maxiemendamenti è quello di preservare il testo voluto dal governo. Essi possono essere di tipo *conservativo* o *innovativo* rispetto agli emendamenti dell'assemblea, superando le difficoltà procedurali che potrebbero sorgere se fosse posta la questione di fiducia su un testo con numerosi emendamenti (PISICCHIO 2012).

Il 16 dicembre 2004 il Presidente della Repubblica Ciampi rinviava alle Camere un'importante legge delega, approvata dall'esecutivo, sulla riforma del potere giudiziario. Il messaggio di accompagnamento specificava che:

con l'occasione ritengo opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di quarantanove commi ed occupa trentotto delle quaranta pagine [...] A tale proposito ritengo (utile) richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente (con) le norme costituzionali e segnatamente con l'art.72 Cost. secondo cui la legge deve essere approvata articolo per articolo e con un voto finale.

Sotto intendendo articoli di una misura consona a valutarne ogni aspetto. Per alcuni commentatori i maxiemendamenti sono uno dei fattori di degrado della legislazione e di “abbruttimento” del dibattito parlamentare. Essi indicano come unico modo per porre fine a questa discutibile pratica, divenuta troppo frequente, l'impegno di mettere mano ad una revisione complessiva della materia, diretta ad affrontare la supremazia del governo nel procedimento legislativo (LIPPOLIS 2007).

Nella XVI legislatura, il 34,5% delle leggi di conversione (29 su 84)³⁵ sono state approvate mediante un voto di fiducia, in entrambi i rami del parlamento, inerente generalmente un maxiemendamento che ha ampliato il raggio d'azione del governo. Dei 31 provvedimenti, su cui è stata posta la fiducia alla

³⁴ Per approfondimenti si veda anche PICCIRILLI 2005 e GRIGLIO 2005.

³⁵ Per un'analisi completa dei dati si rimanda a DE MICHELI 2014.

Camera, 30 riguardano il procedimento di conversione (28, segnatamente, su leggi di conversione)³⁶. I decreti, durante il loro *iter*, aumentano di dimensioni (sia in termini di numero di commi aggiunti, sia in termini di parole): le leggi di conversione sono, invero, i provvedimenti quantitativamente più consistenti, occupando quasi la metà dello spazio disponibile nella Gazzetta Ufficiale (il 47,94% del testo totale disponibile, rispetto a tutte le altre tipologie normative³⁷ pubblicate). La frequente prassi della “blindatura” rende, quindi, più impositiva la strategia governativa nel processo decisionale, togliendo ogni possibilità di contrattazione e compromesso, non solo³⁸ con l’opposizione, ma soprattutto con la propria base parlamentare³⁹.

9. *Sull’evoluzione dei rapporti tra governo e parlamento nell’esercizio della funzione legislativa*

Lungo le diciassette legislature repubblicane, l’esercizio della funzione legislativa si caratterizza come un processo sempre più lungo e articolato, a causa soprattutto della persistente frammentazione delle coalizioni di maggioranza, che non viene meno neppure con il passaggio al regime tendenzialmente maggioritario della Seconda Repubblica. Ne discende che, in assenza di disciplina nella maggioranza parlamentare, gli attori di governo, per svolgere le proprie funzioni, ossia per produrre decisioni, abbiano cercato di superare le ricorrenti situazioni di incertezza deliberativa facendo uso di strumenti procedurali in grado di ridurre il rischio di comportamenti difformi all’interno della maggioranza, forzandone la disciplina, oppure comprimendone le opportunità di voto, o ancora abbinando le due strategie.

Decreti legge, leggi delega, ordinanze di protezione civile, apposizione della fiducia sono da ritenersi, di conseguenza, procedure capaci di permettere l’emanazione di norme anche in situazioni “a rischio”; sono, cioè, strumenti in grado di disincentivare i comportamenti centrifughi e di *exit* di alcuni tra gli attori della maggioranza parlamentare. Tali strumenti possono essere visti, pertanto, come più coercitivi rispetto, ad esempio, all’approvazione in sede decentrata, poco efficace in caso di un elevato grado di frammentazione degli eletti.

Da questa analisi non è possibile desumere con certezza se qualche modalità procedurale possa essere considerata “più forte” di altre, nel senso di rendere più agevole per gli esecutivi l’emanazione di una decisione vincolante. Il frequente ricorso al decreto legge rende plausibile suffragare l’ipotesi di un’alta redditività di questa procedura (anche nella forma della reiterazione continuata), poiché ad essa si ricorre copiosamente (a partire dalla XI legislatura) in presenza di forti criticità del sistema politico (alta frammentazione partitica-parlamentare e basso grado di governabilità)⁴⁰. Il suo utilizzo

³⁶ L’inizio e la fine di una legislatura sono caratterizzati da un aumento del numero dei processi di conversione dei decreti, al contrario di quanto accade durante gli anni centrali quando si riscontra un aumento percentuale delle leggi ordinarie.

³⁷ Il conteggio viene effettuato in termini di commi e colonne costituenti mediamente ciascun tipo di provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (Camera dei Deputati 2013), elaborazione propria.

³⁸ L’insofferenza dei parlamentari a questo tipo di procedura è, per esempio, resa manifesta nel corso della XVI legislatura. Il 10 giugno 2009 i Presidenti dei gruppi parlamentari di opposizione a seguito dell’apposizione in tempi ravvicinati di quattro questioni di fiducia, nel corso dell’approvazione di due disegni di legge ordinari, hanno scritto una lettera al Presidente della Repubblica nella quale esprimono le proprie preoccupazioni.

³⁹ In chiusura di questa nostra rassegna, può essere utile, ai nostri fini analitici, rammentare un altro utilizzo *sui generis* di procedure decisionali, che, pur non essendo oggetto di questo studio, hanno acquisito via via sempre maggiore centralità e rilevanza. Si tratta del ricorso al processo di spesa per produrre norme che travalicavano la loro specifica attinenza al bilancio (VERZICHELLI 1999; VASSALLO 2000). Tale procedura, introdotta per la prima volta nel 1978, concede ai Presidenti delle due Camere poteri di stralcio finalizzati a ridurre le opportunità ad azioni di disturbo, ostruzionismi e derive micro distributive. Per approfondimenti si vedano tra gli altri: LUPO 2010; DE IOANNA, GORETTI 2008; SCIOLA 2010.

⁴⁰ Per approfondire i concetti e la misurazione di governabilità e frammentazione si rimanda a DE MICHELI 2014.

diminuisce solo dal 1996, a seguito del richiamo della Corte Costituzionale, limitatamente a pochi anni seguenti la pronuncia (XIII legislatura), per poi ricominciare a crescere nelle legislature successive.

Viceversa, la delega legislativa, per quanto rilevante, vede un utilizzo più discontinuo, limitato sostanzialmente alla Seconda Repubblica. Una possibile spiegazione fa appello al fatto che la delega ha comunque bisogno di una maggioranza parlamentare per essere concessa, sebbene, una volta ottenuta, sia uno strumento assai efficace (forse il più efficace) nel produrre legislazione (permettendo, attraverso l'emanazione dei decreti legislativi, di regolare ampi settori per un lungo arco di tempo). Di contro, il decreto legge ha come vantaggio il fatto che, una volta emanato dall'esecutivo, è istantaneamente operante, anche se non definitivamente (per quanto la reiterazione abbia cercato proprio di renderlo sempre meno temporaneo). Il ricorso alla decretazione concede al governo tempo per trovare una maggioranza capace di convertire il disegno in legge (o per attendere il venire meno della necessità delle misure da convertire).

In altri termini, la delega è uno strumento che può essere considerato più "forte" se intendiamo come forza il grado di autonomia lasciata agli esecutivi per tempi e modalità, dopo la concessione della stessa. Il decreto legge, si configura invece come una procedura di più semplice e tempestiva applicazione per produrre norme assai frequentemente da rivedere o ricontrattare nel disegno di conversione.

Abbiamo anche sottolineato l'ampia pratica che si fa nel nostro sistema politico della fiducia: essa si connota come un mezzo efficace, velocizzando tutto il processo, sopprimendo ogni discussione ed emendamento per "forzare" l'approvazione della legislazione controversa.

Occorre, però, ricordare che quando un esecutivo pone la fiducia può andare incontro ad una sconfitta, con conseguenze disastrose per la sua esistenza. Pertanto, il suo utilizzo da parte del gabinetto deve essere ben ponderato. In determinati momenti politici – quando, per esempio, il comportamento delle forze di coalizione non è altamente prevedibile – potrebbe essere reputato opportuno limitarne il ricorso. Non sorprende, dunque, che in alcuni periodi particolarmente critici (come durante la X e la XIII legislatura, quando la frammentazione parlamentare era particolarmente elevata) i governi abbiano fatto ricorso con minor frequenza a tale procedura, servendosi, piuttosto, di altri strumenti, per timore di andare incontro ad un voto negativo (DE MICHELI 2014).

Ricordiamo inoltre che, in diversi frangenti, alcune procedure vengono addirittura sovrapposte per esercitare un maggior grado di "costrizione" sull'esercizio del voto parlamentare. Basti pensare all'apposizione della fiducia sulle leggi di conversione dei decreti legge; oppure all'abitudine di redigere il contenuto dei provvedimenti legislativi sotto forma di maxi emendamenti, che riassorbendo ogni emendamento esistente e adattandolo alla volontà del governo, operano una sorta di *chiusura* del testo da approvare, e di blindare tutto con l'apposizione della fiducia.

L'endiadi "maxiemendamento-questione di fiducia", adoperata in particolare nel procedimento di conversione dei decreti legge, si configura come una delle modalità decisionali specificamente elaborate nel corso dell'esperienza maggioritaria, ed applicata sulla base delle motivazioni legate alla necessità di approvare i decreti evitando l'azione ostruzionistica degli oppositori, con l'effetto di veder ridimensionato il ruolo del Parlamento (PISICCHIO 2012).

10. *Qual è la forza del parlamento nella Seconda Repubblica?*

Nella Seconda Repubblica, le Camere non sono più il luogo della mediazione consociativa e della decisione contrattata fra i partiti. Dal finire degli anni '80, si è sempre più sottolineata la necessità di

perseguire la “governabilità” e la stabilità degli esecutivi⁴¹ considerati come prigionieri dei condizionamenti prodotti dal “consociativismo” parlamentare e dei suoi aspetti più deleteri.

Per alcuni osservatori (LIPPOLIS 2007), anzi, il ruolo stesso del parlamento, col passare del tempo, risulta sminuito, poiché non è in grado di esercitare il controllo sulla legislazione di iniziativa governativa e approva spesso le leggi senza procedere ad un approfondito giudizio sul merito. Gli esecutivi, frequentemente composti da coalizioni eterogenee e rissose, fanno fatica a trovare una mediazione al loro interno e, una volta trovata, la debbono difendere ad ogni costo in assemblea, impiegando molte energie nella ricerca dei mezzi necessari all’azione governativa. Nonostante i mutamenti del sistema elettorale, più che verificarsi quella prevalenza dell’esecutivo che la logica maggioritaria avrebbe dovuto assicurare, per buona parte della Seconda Repubblica si confrontano nell’arena legislativa un governo debole con un parlamento ancor più debole, che impone all’esecutivo un continuo sforzo proceduralmente creativo. All’interno dell’istituzione rappresentativa l’opposizione, consapevole delle poche possibilità di influire sulle politiche in discussione, cerca di impedirne l’approvazione per dimostrare che la maggioranza è incapace di governare⁴².

Lo sbocco di una tale situazione è, nei casi più conflittuali, l’opposizione della fiducia sul provvedimento contrastato. La prassi di utilizzare la fiducia per forzare l’approvazione di maxi emendamenti espropria il parlamento di ogni possibilità di incidere sul testo in discussione. In alcuni casi, l’opposizione ricorre a comportamenti sopra le righe, al di fuori delle prassi politiche istituzionali convenzionali, con manifestazioni plateali come l’abbandono dell’aula o l’esposizione di cartelli, accusando la maggioranza di limitare coercitivamente gli spazi per il dibattito.

La combinazione “decretazione d’urgenza/iniziativa legislativa governativa/maxi emendamento/apposizione della fiducia” spesso appare l’unico strumento idoneo a scongiurare la paralisi del processo decisionale.

Negli ultimi anni, mediante l’uso di queste procedure, l’esecutivo occupa quasi stabilmente il centro del *policy-making* spingendo quasi ai margini di tale processo la funzione legislativa ordinaria.

La scelta di diversi e specifici tipi di procedure durante il periodo repubblicano se, da una parte, connota un esecutivo con difficoltà a governare la propria maggioranza e quindi *debole*, per un altro aspetto indica un aumento della sua capacità, e pertanto della sua *forza*, di imporsi su un parlamento che la maggiore frammentazione (insieme ad altri elementi, come la diffusa delegittimazione della classe parlamentare) ha reso più debole rispetto al passato.

Dalla seconda metà degli anni ottanta, ma in modo più marcato negli ultimi due decenni, numerose caratteristiche del processo decisionale del sistema politico italiano indicano il defluire del potere normativo dalle assemblee parlamentari, luogo (almeno simbolicamente) preposto all’esercizio di tale funzione, ad altre sedi. Tra le cause di questo fenomeno è doveroso sottolineare quelle strutturali, quali l’accrescersi dei poteri normativi dell’Unione Europea, che toglie spazio alla legislazione nazionale, così come il consolidarsi delle competenze legislative delle Regioni, la maggiore tecnicità delle materie da regolamentare favorente la delegificazione e l’irrobustimento dei poteri regolamentari dell’esecutivo, la creazione di autorità dotate di ampi poteri di regolazione (soprattutto in campo economico). Tutto ciò ha, senza dubbio, ristretto gli ambiti di intervento della legge ordinaria. E, d’altra

⁴¹ Tra i numerosissimi contributi a riguardo citiamo per sottolineare l’inizio istituzionale del dibattito il volume di Armaroli dal titolo assai esplicativo: *L’introvabile governabilità*, ARMAROLI 1986.

⁴² Un indicatore di questo comportamento consiste nell’elevato numero di emendamenti presentati dall’opposizione, nelle sedi referenti, con il solo obiettivo di ostacolare la decisione. Per un riscontro comparativo sull’attività emendativa in Francia, (quindi in un sistema con un esecutivo forte) dove, peraltro, l’uso di pratiche ostruzionistiche è frequente, si veda DONDI 2010. D’altra parte, l’incremento del ricorso all’attività emendativa in chiave ostruzionistica è caratteristica delle dinamiche di tipo “avversariale”.

parte, questa perdita di centralità decisionale del Parlamento non pare essere sufficientemente compensata dall'esercizio di poteri di controllo e di indirizzo efficaci (PISICCHIO 2012)⁴³.

Se, in linea generale, questo fenomeno interessa anche le altre democrazie europee, al punto di parlare di una diffusa tendenza alla "presidenzializzazione" della politica (POGUNTKE WEBB 2005) per il nostro sotto-sistema governo-parlamento l'abbandono della legge come fonte principale di normazione è, tuttavia, particolarmente significativo, poiché buona parte della Prima Repubblica è stata, al contrario, caratterizzata da un marcato eccesso nell'uso di questo strumento (PREDIERI 1963; DE MICHELI 1994; TIVELLI 1999), soprattutto nelle fasi di instaurazione e consolidamento della nostra democrazia.

Quanto fin qui detto, se da un lato corrobora e definisce meglio le nostre ipotesi di partenza, dall'altro lato apre la strada a due interrogativi rilevanti, meritevoli, a nostro avviso, di arricchire l'agenda di ricerca futura sul parlamentarismo italiano.

Il primo discende direttamente dalla "fuga dalla legge", che l'evidenza empirica sottolinea con forza. L'interrogativo che da qui scaturisce riguarda l'evoluzione di lungo periodo del nostro sistema parlamentare, vale a dire se il modificarsi, attraverso i decenni, delle caratteristiche della funzione legislativa sia da considerarsi il frutto di un processo di adeguamento del parlamento alle mutate condizioni ambientali, oppure il prodotto della sua emarginazione dal processo decisionale. In altre parole, siamo di fronte ad un complesso processo di *adattamento* (HUNTINGTON 1968) dell'assemblea rappresentativa, che le permetterà di sopravvivere alle trasformate necessità democratiche (come la crisi dello stato nazionale assediato dalle aggregazioni sovranazionali e dalle spinte separatiste)? O, viceversa, stiamo assistendo all'inevitabile *declino* di un'istituzione cardine di una democrazia novecentesca, le cui funzioni vengono via via svolte, più efficacemente, e in altri modi, da altre forme di interazione tra *élites* politiche e classe diretta (pensiamo per esempio al nuovo ruolo della rete nella funzione *espressiva* o in quella *informativa* (BAGEHOT 1867)).

La seconda questione riguarda il legame esistente tra debolezze istituzionali e debolezze politiche. L'enfasi posta, ormai da decenni, sull'attuazione di riforme regolamentari e istituzionali come soluzione di molte inefficienze del nostro sistema politico, strettamente correlata alla scarsità di strumenti di cui l'esecutivo può servirsi nell'ambito della normale dialettica governo-parlamento, dovrebbe essere, in questo senso, perlomeno precisata. Il governo, basandosi sul luogo comune dell'onnipotenza parlamentare e della sua pletoricità, crea un pretesto per denunciare le proprie debolezze, individuando nell'assetto procedurale le sue cause, anche nei casi in cui l'esecutivo sia debole perché sostenuto da un'instabile maggioranza parlamentare (DONDI 2008).

Alla base dell'uso delle suddette procedure da parte dei gabinetti sembra esserci l'intento di "reagire" in tal modo alle difficoltà dell'iter parlamentare soprattutto riguardo ai tempi considerati eccessivamente lunghi derivanti dall'assenza di poteri efficaci nella programmazione dei lavori (COTTA, VERZICHELLI 2008; CECCANTI 2014).

Non sembra tuttavia che il giudizio negativo sull'eccessiva durata dei tempi della procedura parlamentare ordinaria corrisponda sempre al vero. Alcune volte, a fronte di un accordo condiviso, leggi rilevanti vengono approvate velocemente. Basti pensare che la legge 23 luglio 2008, n. 124, recante disposizioni in materia di sospensione del processo penale per le alte cariche dello Stato (il cosiddetto "lodo Alfano"), è stata approvata in tre giorni alla Camera e nove al Senato; oppure al fatto che numerose disposizioni di delega al Governo sono di regola approvate dalla Camera in pochi giorni, in virtù del regime procedurale accelerato già oggi riconosciuto dal Regolamento ai disegni di

⁴³ Sulla crisi del parlamento, sono molto numerosi gli studi di taglio prevalentemente giuridico. Solo per citarne alcuni, si vedano, in particolare: RUGGERI 2002, FUSARO 2007 e PINELLI 2009. Sul versante politologico, il discorso è ampio e non riguarda solo il nostro paese (MASTROPAOLO, VERZICHELLI 2006) per il quale si rimanda a COTTA, VERZICHELLI 2008.

legge collegati alla finanziaria (all'interno dei quali tali disposizioni sono frequentemente inserite) (ZACCARIA, ALBANESI 2009)⁴⁴.

L'analisi empirica (DE MICHELI 2014) del processo di produzione normativa sembra mostrare come i problemi creati al governo, a livello parlamentare, dal sistema dei partiti, possono essere in parte risolti da un uso mirato e strategico di specifici vincoli istituzionali.

Il ricorso agli strumenti e alle procedure decisionali, esprime effetti anche rilevanti sulla capacità decisionale dei governi, ma è un tentativo di riassorbire alcune patologie del sistema, senza rimuoverne le cause. La "scorciatoia" delle procedure costituisce, nel breve periodo, la strategia più attrattiva e, probabilmente, più remunerativa (anche se non priva di rischi, come abbiamo visto per la fiducia), per disciplinare maggioranze inaffidabili, rimanendo però sempre necessario incidere su una questione cruciale dei sistemi parlamentari (e del nostro parlamentarismo in particolare) che è la disciplina dei partiti all'interno dell'istituzione parlamentare.

⁴⁴ Sulla "funzionalità" della lunghezza di un processo legislativo si vedano le osservazioni di SILVESTRI 2015.

Riferimenti Bibliografici

- ALBANESI R., ZACCARIA E. 2009. *Le ordinanze di protezione civile per l'attuazione dei D.L. (ed altri scostamenti dalla l. 225 del 1992)*, in «Giustizia Costituzionale», 2009, 2241 ss.
- ARMAROLI P. 1986. *L'introvabile governabilità*, Padova, Cedam, 1986.
- BAGEHOT W. 1867. *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1928.
- BAUDREZ M. 1999. *Droit constitutionnel des normes: activité législative du gouvernement, souveraineté parlementaire en 1998*, in «Chronique Italie, Annuaire International de Justice Constitutionnelle (AIJC)», 14, 1999, 824 ss.
- BERTOLASO G. 2010. *Risposta del governo ad interpellanza urgente*, in Camera dei Deputati, seduta del 15 maggio 2010, 2-00647.
- BONANNI M. 1983. *Il governo nel sistema politico italiano (1948-1982)*, in «Rivista trimestrale di scienza della amministrazione», 1, 1983, 3 ss.
- CAMERA DEI DEPUTATI 2012. *Rapporto sulla legislazione*, in *Osservatorio sulla legislazione*, 2012.
- CAMMELLI M. 2001. *Riforme istituzionali e regole*, in «Il Mulino», 50, 2001, 226 ss.
- CARETTI P. 2010. *La "crisi" della legge parlamentare*, disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc.2, 2010, 1 ss. (consultato 12 ottobre 2014).
- CARETTI, MORISI M. 2001. *Parlamento e politiche pubbliche. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge 59*, in «Quaderni Costituzionali», 21, 2001, 491 ss.
- CARNEVALE P. 2009. *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione: ripensando ad una antica querelle (tornata di moda?)*, in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (eds.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. II, Napoli, Jovene, 2009, 461 ss.
- CARRER M. 2013. *Se del Porcellum non si butta via niente: considerazioni su una formula elettorale bipolare applicata al multipartitismo*. Disponibile in <http://www.forumcostituzionale.it> (consultato il 15 luglio 2016).
- CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (eds.) 2015. *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015.
- CAZZOLA F. 1974. *Governo e opposizione nel parlamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.
- CAZZOLA F., MORISI M. 1981. *L'alluvione dei decreti. Il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981.
- CECCANTI S. 2014. *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in «Atti Convegno della Société de législation comparée», Parigi, 2014 in «Forum di Quaderni Costituzionali», 4, 2014, 1 e ss.
- CECCANTI S., VASSALLO S.(eds.) 2004. *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004.
- COLLIER D. 2011. *Understanding "Process Tracing"*, in «Political Science & Politics», 44, 2011, 823 ss.
- COTTA M. 1987. *Il sotto-sistema governo-parlamento*, in «Rivista italiana di scienza politica», 17, 1987, 241 ss.
- COTTA M., MARANGONI F. 2015. *Il Governo*, Bologna, il Mulino 2015.
- COTTA M., VERZICHELLI L. 2008. *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2008.
- DE IOANNA P., GORETTI C. 2008. *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, il Mulino, 2008.
- DELLA SALA V., KREPPPEL A. 1998. *Dancing without a Lead*, in CAREY J.M., SHUGART M.S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 175 ss.

- DE MICHELI C. (mns) 1994. *Crisi del policentrismo? Il funzionamento del parlamento italiano dal 1983 al 1992*, manoscritto non pubblicato.
- DE MICHELI C. 1997. *Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*”, in «Quaderni Costituzionali», 27, 1997, 515 ss.
- DE MICHELI C. 2014. *Parlamento e governo in Italia. Partiti, procedure e capacità decisionale dal 1948 al 2013*, Milano, F. Angeli, 2014.
- DE MICHELI C. 2015. *Il ruolo delle commissioni parlamentari nella prima esperienza repubblicana (1948-1992)*, in CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (eds.) 2015. *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 129 ss.
- DE MICHELI C., VERZICHELLI L. 2004. *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2004.
- DI COSIMO G. 2011. *Datemi più potere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 1289 ss.
- DI COSIMO G. 2014. *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*. Disponibile in <http://www.forumcostituzionale.it> (consultato il 15 luglio 2016).
- DI LASCIO F. 2004. *La Protezione Civile nella legislazione successiva alla riforma del titolo V*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 2004, 385 ss.
- DI PALMA G. 1977. *Sopravvivere senza governare*, Bologna, il Mulino, 1978 (ed. or. *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977).
- DONDI S. 2008. *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida mite del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*. Disponibile in <http://www.amministrazioneincammino.it> (consultato il 15 luglio 2016).
- DONDI S. 2010. *Il letto di giustizia del Governo in Parlamento: insolita conclusione della favola delle Camere onnipotenti e dell'esecutivo debole*, in «Queste istituzioni», 37, 2010, 29 ss.
- DUILIO L. 2010. *Sulle ordinanze di protezione civile. Il Parlamento di fronte alle procedure, alle strutture e ai poteri dell'amministrazione dell'emergenza*, in *Studio in allegato al resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 23 novembre 2010*, XVI legislatura, 2010.
- FABBRINI S. 1998. *Chi guida l'esecutivo? Presidenza della Repubblica e Governo in Italia, 1996-1998*, Siena, Università degli studi di Siena, Dipartimento di scienze storiche, giuridiche, politiche e sociali, 1998.
- FABBRINI S. 1999. *Due anni di governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale*, in «Il Mulino», 4, 1999, 657 ss.
- FARES G. 2007. *Ordinanze statali di necessità ed urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata di sussidiarietà?*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2007, 29 ss.
- FINELLI P. 2015. «*La clef de voute d'un système complet*». *Bureaux, Comités e Commissions nei dibattiti parlamentari francesi dalla Restaurazione alla Terza Repubblica (1814-191)*, in CASAMASSIMA V. FRANGIONI A. (eds.), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 41 ss.
- FIORITTO A. 2011. *Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile*. Disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 1, 2011 (consultato il 15 luglio 2016).
- FRANGIONI A. (eds.) 2015. *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 129 ss.
- FUSARO C. 2007. *Il declino del parlamento tra mito e realtà: il caso italiano*, in «Quaderno/Associazione per gli studi e ricerche parlamentari», 18, 2007, 29 ss.

- GHIRIBELLI A. 2008. *Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale*, in «Rassegna parlamentare», 50, 2008, 683 ss.
- GRIGLIO E. 2005. *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in «Quaderni Costituzionali», 4, 2005, 807 ss.
- HINE D. 1986. *The Craxi Premiership*, in LEONARDI R., NANETTI R. (eds.), *Italian Politics: A Review*, vol. I, London, Frances Pinter, 1986.
- HUNTINGTON S.P. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press (trad. it. *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, F. Angeli, 1975).
- LABRIOLA S. (ed.) 2000. *La transizione repubblicana*, Padova, Cedam, 2000.
- LANZALACO L. 2005. *Le politiche istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2005.
- LIPPOLIS V. 2000. *Il parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza*, in LABRIOLA S. (ed.), *La transizione repubblicana*, Padova, Cedam, 2000, 51 ss.
- LIPPOLIS V. 2001. *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in «Il Parlamento», 17, 2001, 613 ss.
- LIPPOLIS V. 2007. *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», 37, 2007, 342 ss.
- LIPPOLIS V., PITRUZZELLA G. 2007. *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- LOBELLO C. 1979. *Dopo l'ecatombe dei decreti legge: l'VIII legislatura sarà assembleare?*, in «L'Astrolabio», 17, 1979, 11 ss.
- LUPU N. 1999. *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in DE SIERVO U. (ed.), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999.
- LUPU N. 2007. *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in «Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione Consiglio regionale della Liguria», 1-2, 2007, 243 ss.
- LUPU N. 2008. *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in LIPPOLIS V. (ed.), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, 125 ss.
- LUPU N. 2010. *Le sessioni di bilancio, ieri, oggi e domani*, in AA.VV., *Scritti in onore di Francesco Capriglione: le regole del mercato finanziario*, Padova, Cedam, 2010, 109 ss.
- LUPU N. (ed.) 2010. *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010.
- MANDÀK F. 2011. *Il trasferimento dei poteri del parlamento al governo. Le riforme dei regolamenti parlamentari negli ultimi tre decenni*, in «Atti Convegno SISP», Palermo, 2011, 1 ss.
- MANZELLA A. 1995. *La forma di governo in transizione*, in «Quaderni Costituzionali», 15, 1995, 211 ss.
- MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L. 2006. *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- MARAZZITA G. 2010. *Il conflitto fra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 7, 2010, 28 ss.
- MAZZARELLA M. 2011. *Decretazione d'urgenza e atti "post-legislativi" del Governo: spunti dall'esperienza della XVI Legislatura. «I'll think about that tomorrow. After all... tomorrow... Frankly, my dear, I don't give a damn»*, 2011. Disponibile in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 3, 2011 (consultato il 15 luglio 2016).
- MORISI M., CAZZOLA F. 1981. *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 11, 1981, 447 ss.

- MUSELLA F. 2012. *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Bocconi, 2012.
- NEGRI G. 1979. *L'occhio sulla repubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979.
- NIOLA F. 2014. *Il concetto di emergenza e le declinazioni del potere straordinario. Evanescenza dei confini e modelli d'oltralpe*. Disponibile in <http://www.diritto.it/docs> (consultato il 15 luglio 2016).
- PALANZA A. 2001. *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in VIOLANTE L. (ed.), *Il parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 1211 ss.
- PASQUINO G. (ed.) 2005. *Capi di governo*, Bologna, il Mulino, 2005.
- PICCIRILLI G. 2010. *Numeri e tendenze dell'attività emendativa presso la Camera dei Deputati nelle legislature del maggioritario*, in LUPO N. (ed.), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, 123 ss.
- PINELLI C. 2009. *Un sistema parallelo. Decreti leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in «Diritto Pubblico», 2, 2009, 317 ss.
- PISICCHIO P. 2012. *Dal parlamento legislatore al parlamento degli atti d'indirizzo*, in www.forumcostituzionale.it/0378_pisicchio.pdf, 14 novembre 2012, 1 ss.
- PIZZORUSSO A. 1986. *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 40, 795 ss.
- POGUNTKE T., WEBB P. (eds.) 2005. *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- PREDIERI A. 1963. *La produzione legislativa*, in SOMOGYI S., LOTTI L., PREDIERI A., SARTORI G., *Il parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, 227 ss.
- PREDIERI A. (ed.) 1975. *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975.
- REBUFFA G. 2001. *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in VIOLANTE L. (ed.), *Il parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 485 ss.
- RIZZONI G. 2015. *Commissioni parlamentari e funzione di integrazione del Parlamento nella prima esperienza repubblicana*, in CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (eds.), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 147 ss.
- ROSSI F. 2015. *Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale*, in CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (eds.), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 115 ss.
- RUGGERI A. 2002. *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, V, Studi dell'anno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.
- SCIOLA F. 2010. *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc.2, 2010, 1 ss.
- SEVERI F.S. 1996. *Le ordinanze della legge 225/92 sulla Protezione Civile*, Milano, Giuffrè, 1996.
- SILVESTRI G. 2015. *La decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, in CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (eds.), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 295 ss.
- SIMONCINI A. 2006. *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia*, in SIMONCINI A. (ed.), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2006, 19 ss.
- SIMONCINI A. (ed.) 2006. *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2006.
- SIMONCINI A. 2012. *Decreti-legge e delegificazione: la "fine della storia"? Alcune riflessioni dalla XVI legislatura*, in D'ELIA G., TIBERI G. VIVIANI SCHLEIN M.P. (eds.), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, Giuffrè, 2012, 677 ss.

- STRØM K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- TIVELLI L. 1999. *Sul metodo e la qualità della legislazione nell'esecutivo: il caso della relazione tecnico-normativa*, in «Iter legis», 4, 1999, 377 ss.
- TARLI BARBIERI G. 2015. *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in CASAMASSIMA V., FRANGIONI A. (eds), *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2015, 155 ss.
- VASSALLO S. 2000. *La politica di bilancio: le condizioni e gli effetti istituzionali della convergenza*, in DI PALMA G., FABBRINI S. FREDDI G. (eds.), *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa integrata degli anni novanta*, Bologna, il Mulino, 2000, 287 ss.
- VASSALLO S. 2001. *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in CAPANO G., GIULIANI M. (eds.), *Parlamento e processo legislativo nella transizione*, Bologna, il Mulino, 2001, 85 ss.
- VERZICHELLI L. 1999. *La politica di bilancio*, Bologna, il Mulino, 1999.
- VERZICHELLI L. 2009. *Italy. The Difficult Road Towards a more Effective Process of Ministerial Selection*, in DOWDING K., DUMONT P. (eds.), *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*, London, Routledge, 2009, 79 ss.
- ZACCARIA R., ALBANESI E. 2009. *La delega legislativa tra teoria e prassi*. Disponibile in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 1, 2009 (consultato il 15 luglio 2016).
- ZUCCHINI F. 1997. *L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?*, in «Rivista italiana di scienza politica», 27, 569 ss.