

PARLAMENTO E GOVERNO NEL PROCESSO LEGISLATIVO DELLA TRANSIZIONE ITALIANA: CONFLITTO O CONSOCIAZIONE?

CHIARA DE MICHELI *

1. INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio si sono sviluppate nel nostro sistema politico numerose e profonde trasformazioni le cui ripercussioni sul piano dell'attività legislativa non paiono del tutto acclamate, malgrado il contributo di ricerche e analisi (Cotta e Isernia 1996, Giuliani 1996, De Micheli 1997, Zucchini 1998).

Più in particolare sono da chiarire due questioni relative, rispettivamente, all'*explicans* e all'*explicandum* del problema in esame. Innanzitutto, a quali fattori di discontinuità nei rapporti Governo-Parlamento si possa riconoscere una capacità trasformativa del processo di produzione legislativa; in secondo luogo se e in quale misura la riconfigurazione di tali rapporti abbia avuto come effettivo riscontro un nuovo modo di produrre le leggi dello Stato.

Scopo di questo lavoro è pertanto quello di focalizzare quali fra le trasformazioni che hanno interessato le relazioni tra esecutivo e legislativo siano in grado di spiegare i mutamenti nel processo di formazione delle decisioni tra Prima e Seconda Repubblica. Quali trasformazioni nelle relazioni tra le due istituzioni hanno avuto come conseguenza un diverso – e controverso – uso degli strumenti legislativi a disposizione del Governo? Come spiegare l'appropriazione da parte dell'esecutivo, nelle ultime legislature, della funzione legislativa? Quali ulteriori mutamenti ha provocato l'emanazione della sentenza della Corte¹ che è intervenuta sull'esasperato utilizzo dei decreti legge?

Si cercherà altresì di identificare a quale modello tendenziale di relazioni

* Dottore di ricerca in Scienza politica.

Governo-Parlamento sia riconducibile il *decision-making* parlamentare durante la XI, XII e XIII legislatura. Una sezione del lavoro sarà dedicata a fornire un approfondimento (§ 3) dell'uso della decretazione d'urgenza e della sua reiterazione, a causa della rilevanza che tale procedura ha assunto in questo periodo di transizione modificando i tratti principali del processo decisionale. La decretazione può essere, infatti, metaforicamente raffigurata come il cardine su cui ruota il processo decisionale del Governo negli ultimi anni, e il cui impiego sempre più esteso sembra aver modificato i tratti fondamentali del processo di produzione legislativa nel suo complesso. Durante le ultime tre legislature (XI, XII, e XIII prima dell'entrata in vigore della sentenza della Corte costituzionale) la decretazione è diventata la fonte più cospicua di legislazione: il numero di leggi emanate tende sempre più a coincidere con il numero decreti convertiti, il cui processo di approvazione si rivela sempre più difficoltoso. Non solo infatti aumenta vertiginosamente il numero di decreti presentati ma, nonostante le loro sempre minori percentuali di approvazione, si incrementa anche il peso (percentuale) delle leggi di conversione rispetto alla legislazione di provenienza governativa (ma non di conversione) e parlamentare emanata. Inoltre, appare non privo di fondamento supporre l'esistenza di un legame tra la crescita dell'utilizzo della decretazione e la contemporanea riduzione del ricorso all'iniziativa legislativa ordinaria. Infine, al declino della rilevanza della procedura di approvazione in commissione si può pensare abbia concorso – insieme ad altri fattori più specificamente politici – la necessità della discussione in aula per i d.l.

Un successivo paragrafo (§ 4) si incentrerà sull'esame del processo decisionale dei primi mesi del 1997 (gennaio-agosto) quando il sotto-sistema Governo-Parlamento è costretto a risolvere il problema dei decreti legge e dei loro effetti per adeguarsi a quanto statuito dalla sentenza della Corte.

Nelle conclusioni infine (§ 5) si confronterà la corrispondenza dei risultati con l'ipotesi da cui muove il presente lavoro (§ 2) ossia che le mutate caratteristiche del processo di *policy-making* conseguano ad un mutamento, rispetto al passato, dei rapporti tra Governo e Parlamento. Nel periodo in esame si mantiene basso il controllo che l'esecutivo esercita sulla propria maggioranza e di conseguenza sull'assemblea legislativa nel suo complesso, e nel contempo diminuisce, rispetto al passato, il grado di controllo del legislativo su di esso. In altri termini, ipotizziamo che quanto minore è il controllo reciproco tra le due istituzioni – ovvero quanto più esse sono reciprocamente autonome – tanto più il processo di *law-making* si presenta conflittuale e diviso rispetto al passato. Le due istituzioni cer-

¹ Sent. 17-24 ottobre 1996, n. 360, che vieta ai governi la reiterazione dei decreti-legge.

cano di ritagliarsi “autonomi spazi di manovra” nel processo decisionale: il Governo tenta di “superare”, più che di aggregare il consenso dell’assemblea, utilizzando gli strumenti procedurali a disposizione in maniera “estesa”, mentre i parlamentari cercano identità e visibilità propria portando avanti un’attività legislativa parallela ed anche concorrente con l’esecutivo.

2. *FRAMEWORK* D’ANALISI E IPOTESI INTERPRETATIVE

Nel nostro sistema si è raramente verificata quell’equilibrata interdipendenza tra esecutivo e legislativo propria dei sistemi parlamentari efficienti (Lijphart 1984). L’esecutivo non è stato mai in grado (se si eccettuano forse alcune compagini governative delle primissime legislature) di assumere la guida del legislativo, risultando anzi subalterno ad esso (Fabbrini 1994). Il Parlamento ha invece mostrato elevate possibilità di intervento sulla costituzione dei governi, sull’attuazione dell’indirizzo politico, nonché la capacità di ritagliarsi spazi legislativi propri (non riconducibili alla linea politica dell’esecutivo). Buona parte della legislazione emanata poteva considerarsi il prodotto di un “co-Governo parlamentare” (Predieri 1975) e, per alcuni aspetti, poteva indicare una degenerazione assembleare del Governo parlamentare (Pasquino 1997). Tale configurazione produceva un processo legislativo dal rendimento non molto elevato, che garantiva la sopravvivenza del sistema democratico, ma che mostrava costi molto alti in termini di efficacia (Di Palma 1977). Il Governo non riusciva ad esercitare un controllo sull’attività parlamentare, il cui svolgimento si presentava lento e macchinoso per l’incertezza della maggioranza legislativa e la necessità di assecondare numerose richieste ed esigenze esogene (Di Palma 1977; De Micheli 1997a).

I mutamenti che hanno iniziato a manifestarsi negli anni ottanta e che nel corso del decennio successivo hanno più profondamente interessato l’assetto partitico ed istituzionale del nostro paese hanno ridefinito le modalità di interazione (Fedele 1994) ed il grado di interdipendenza tra le due istituzioni preposte allo svolgimento della funzione legislativa. Non si è però attuata la fusione del potere esecutivo e legislativo, nonché il predominio del primo – elementi caratterizzanti le democrazie maggioritarie, secondo la tipologia di Lijphart (1994) – che avrebbero dovuto sostituire il precedente funzionamento di “consociativismo chiuso” dagli esiti poco soddisfacenti (Fabbrini 1994). La “crescita di forza” del Governo non si è realizzata grazie ad un più forte controllo sulla maggioranza, ma a seguito di una maggiore “indipendenza” dell’esecutivo dal Parlamento che ha generato un processo di produzione legislativa diviso e conflittuale, nel senso

che ciascuna delle due istituzioni ha cercato di ritagliarsi “autonomi spazi di manovra”.

A partire dall’XI legislatura (1992-1994) è infatti possibile riscontrare una diminuzione delle possibilità del Parlamento di controllare i governi (poiché diminuisce la sua rilevanza nella costituzione e formazione degli stessi). L’esecutivo è meno controllabile dal Parlamento – ovvero è più indipendente da esso – se possiede, implicitamente (per prassi istituzionale, come nel caso dei “tecnici”) o esplicitamente (attraverso le regole del gioco, come nel caso dell’elezione diretta) le risorse che ne legittimano l’azione decisionale di indirizzo politico al di là e al di fuori della “transazione” con l’assemblea, che non è più fonte esclusiva di legittimazione².

I governi succedutisi nel nostro paese nelle ultime tre legislature repubblicane (XI, XII e XIII) sembrano godere, seppure in gradi diversi, di una fonte di legittimazione esterna al Parlamento della quale non potevano usufruire i gabinetti che li avevano preceduti. Si tratta, infatti, di governi o “tecnici” (Ciampi, Dini e, in maniera *sui generis*, Amato I³) o costituiti a seguito di elezioni svoltesi con il nuovo sistema elettorale (Berlusconi, Prodi), che permette un grado più diretto di conoscenza e di scelta da parte degli elettori.

Inoltre, il reclutamento dei membri di questi governi avviene anche al di fuori dell’arena parlamentare (con il caso estremo del Governo guidato da Dini, in cui nessun ministro e sottosegretario proveniva dalle Camere) accentuando ancor più l’“estromissione” del Parlamento nella costituzione degli esecutivi ed i legami con essi. Questo diverso reclutamento del personale governativo, riduce ancor più il controllo dell’istituzione assembleare, e si pone come ulteriore fonte di conflitto interistituzionale all’interno del processo decisionale. Se i ministri sono anche parlamentari si suppone abbiano un certo stile decisionale, che tenga conto della cura del collegio elettorale, e sia più orientato alla contrattazione/armonizzazione con le istanze dei propri colleghi dell’assemblea. L’aver condiviso un medesimo processo di socializzazione parlamentare avrà infatti come portato una riduzione dell’antagonismo implicito nelle relazioni Governo-Parlamento (Smith 1980, Sartori 1994). Se, al contrario, sono ministri non prove-

² Diminuiscono cioè quelli che Gordon Smith (1980) definisce “poteri elettivi” del Parlamento nel confronto del Governo.

³ Il Governo Amato I è dal punto di vista della estrazione un Governo partitico parlamentare sulla cui formazione ha però svolto un ruolo rilevante il Capo dello Stato; inoltre nel corso della sua breve esistenza (299 giorni) questo esecutivo vede assottigliarsi e delegittimarsi la sua base parlamentare, a seguito della sempre più incisiva azione della magistratura, e si trova a gestire una situazione di emergenza economica. Tali mutamenti ne modificano di fatto le caratteristiche costitutive.

nienti dall'assemblea, cercheranno di massimizzare le opportunità della posizione ministeriale acquisita e tenderanno a perseguire l'efficacia e l'efficienza. In altri termini, sarà più probabile che i membri "tecnici" del Governo tentino di muoversi nella direzione di uno stile decisionale contraddistinto dalla "regolazione" (Richardson 1982).

L'indebolimento della capacità del legislativo di assoggettare l'esecutivo non determina automaticamente maggiori possibilità di controllo di questi sulle Camere. La capacità di controllo governativo dipende, infatti, sostanzialmente dall'esistenza in Parlamento di una maggioranza stabile, risorsa fondamentale per l'attuazione dell'indirizzo politico (Smith 1980). La coesione della maggioranza può essere determinata, in primo luogo, dal numero di unità partitiche che la costituiscono, ossia dal fatto che l'esecutivo sia monopartitico o di coalizione. Nel primo caso la sua compattezza come maggioranza legislativa dipende dal grado di disciplina partitica e dal grado di dissenso interno al partito, vale a dire dal grado di coincidenza tra la leadership governativa e quella parlamentare. Nel caso dei governi di coalizione è invece il prodotto di più fattori: della compattezza del partito che detiene il più ampio numero di seggi e della sua volontà e possibilità di cambiare partners, del potenziale di coalizione dei partiti minori e delle loro capacità di comportamenti unitari. Nella Prima Repubblica lo svilupparsi di queste interazioni ha implicato che raramente il segretario del partito di maggioranza relativa assumesse anche la carica di Presidente del Consiglio (Cotta e Isernia 1996), ottenuta solitamente da un esponente di una diversa corrente interna alla Democrazia Cristiana. La designazione a capo del Governo poteva, altrimenti, cadere sul leader di un partito minore su cui convergesse il consenso di tutti i membri della coalizione (come nei casi degli esecutivi guidati da Spadolini e Craxi). Dinamiche di simile complessità si sono sviluppate anche nella circostanza di una maggioranza costituita – come nella Seconda Repubblica – intorno ad un candidato che debba soddisfare la duplice esigenza di ottenere il gradimento di tutte le forze politiche della coalizione e di aggregare la più ampia quantità di suffragi (esempio della quale è il Governo Prodi). In questo caso il Parlamento può diventare – come di fatto è avvenuto nel nostro paese – un luogo in cui hanno opportunità di manifestarsi e di ridefinirsi le fratture fra le diverse forze politiche (inter e intrapartitiche) della coalizione, producendo un assetto policentrico (Cotta 1987) che rende più difficoltoso e/o costoso il processo di produzione delle politiche.

Anche nella Seconda Repubblica i governi mostrano altresì evidenti difficoltà ad esercitare un continuo controllo sulla propria base parlamentare, costituita da un complesso eterogeneo di forze politiche, ognuna con scopi e identità da salvaguardare, come emerge dell'elevatissimo numero di gruppi parlamentari pre-

senti nella XI, XII, e XIII assemblea repubblicana⁴, nonché dal persistere di frequenti pratiche trasformistiche⁵.

Il Governo Amato (I) è l'ultimo Governo pentapartitico e contemporaneamente il primo "tecnico" (cfr. nota 3) della XI legislatura e mostra un controllo sulla base parlamentare basso, come peraltro i gabinetti che l'avevano immediatamente preceduto (Spadolini, Craxi, De Mita, Andreotti). Tali governi, infatti, nello svolgimento delle loro funzioni – e specificamente nello svolgimento del processo decisionale – rivelavano tutte le contraddizioni tra la volontà dichiarata del presidente del Consiglio di rompere con le prassi consociative del passato e l'indisciplina dei gruppi parlamentari a cui neppure l'abolizione del "voto segreto" riuscì a porre rimedio (Motta 1988, De Micheli 1994). Anche per i governi successivi – oggetto specifico della nostra analisi – il controllo sulle forze politiche che li sostengono rimane bassa. I parlamentari, travolti dalle inchieste della magistratura, in parte delegittimati e privati di risorse di consenso, con appartenenze partitico-ideologiche in via di ridefinizione, paiono riluttanti ad assecondare governi costretti, nel breve periodo, ad emanare politiche impopolari. Ma soprattutto permangono le difficoltà a compattare ed omogeneizzare una maggioranza costituita da formazioni rimaste distanti, nonostante le trasformazioni dell'assetto partitico, nello spazio politico, ed orientate a ricercare, almeno nell'immediato, visibilità ed identità propria a fini di consenso elettorale, anche a spese dei propri alleati.

Questa configurazione della relazione Governo-Parlamento, caratterizzata da un basso grado di controllo reciproco sfocia in un processo di *policy-making* diviso o conflittuale nel senso che invece di ricercare l'accordo ad "ogni costo" – anche dell'"immobilismo" (Sartori 1982) – gli esecutivi si sentono legittimati a cercare altre modalità di Governo come nel caso di un'utilizzazione *sui generis* (su cui sono stati rilevati dubbi di costituzionalità, come dimostra la pronuncia della Corte costituzionale del 1996) degli strumenti normativi a disposizione, per aggirare i "vincoli" parlamentari.

⁴ Nonostante il mutamento in senso più marcatamente maggioritario del sistema elettorale, i gruppi costituiti nel XII XIII Parlamento repubblicano risultano essere numerosi (superiori alla decina); essi sono altresì caratterizzati da continui mutamenti nella costituzione e nella denominazione, fattispecie che testimoniano una persistente ricerca di identità e collocazione per una parte della classe parlamentare. A questo riguardo si veda anche l'aumentato valore dell'indice di frammentazione tra Prima e Seconda Repubblica (Zucchini 1998).

⁵ Dal 21 aprile 1996 al 20 ottobre 1998 ben 152 parlamentari hanno mutato il gruppo di appartenenza (La Repubblica del 21 ottobre 1998, p. 3).

Nel prossimo paragrafo cercheremo pertanto di illustrare empiricamente come il tipo di relazioni testé descritte riesca a spiegare i mutamenti e le caratteristiche del processo decisionale durante la transizione fra Prima e Seconda Repubblica.

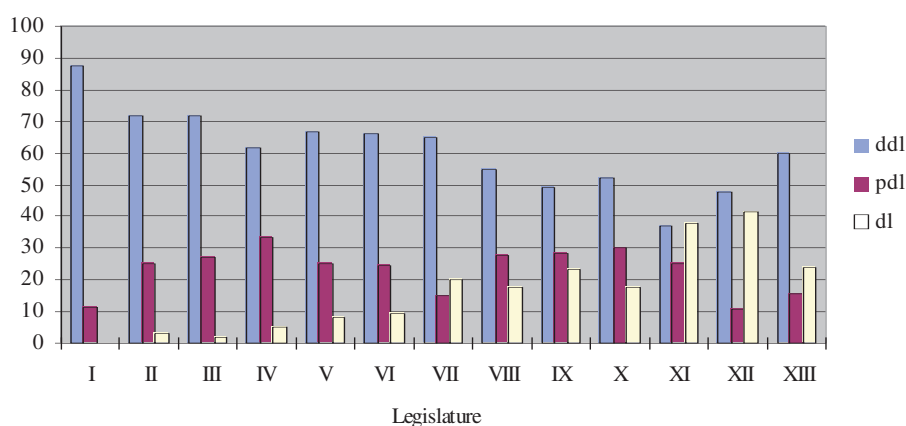
3. IL PROCESSO LEGISLATIVO TRA I E II REPUBBLICA DAL 23 APRILE 1992 AL 31 DICEMBRE 1996 (XI-XIII).

Come abbiamo già anticipato nell'introduzione alcuni rilevanti mutamenti emergono da un'analisi del *law-making* delle ultime legislature (1992-1996).

Una delle peculiarità, di questo periodo consta nella "centralità" acquisita dal decreto legge nel processo decisionale, poiché il suo esteso utilizzo muta (almeno provvisoriamente, fino alla sentenza della Corte costituzionale) i caratteri della funzione legislativa nel suo complesso. Illustreremo qui di seguito i principali mutamenti di cui cercheremo di spiegare le cause.

a. L'accentuata riduzione (a continuazione di un *trend* già emerso nelle ultime legislature della prima Repubblica) del numero di leggi emanate, che tendono sempre più ad essere costituite da provvedimenti di conversione (fig. 1).

FIGURA 1. – *Composizione della legislazione emanata (%)*



b. L'aumento via via più marcato, col passare degli anni, dell'attività di d.l. (il cui accumularsi da un Governo all'altro e da una legislatura all'altra fa sì che al

XIII Parlamento repubblicano siano pervenuti, in media al mese, 46 provvedimenti di questo tipo), che si accompagna all'aumento del numero di decreti reiteranti altri decreti. A questa crescita si unisce un evidente decremento del tasso di conversione degli stessi d.l. (fig. 2).

TABELLA 1. – Numero di leggi emanate¹ per legislatura, in totale e media mensile (M.M.), e ripartizione percentuale secondo l'origine, governativa o parlamentare.

| LEG. | TOT. | M.M. | %GOV(ddl+DL) | %GOV(ddl) | %PAR |
|-------------------------|------------------|------|--------------|-----------|------|
| I | 2.314 | 37 | 88,7 | 87,5 | 11,3 |
| II | 1.894 | 33 | 74,6 | 71,5 | 25,4 |
| III | 1.781 | 30 | 73,0 | 71,4 | 27,0 |
| IV | 1.769 | 30 | 66,9 | 61,8 | 33,1 |
| V | 841 | 17 | 74,5 | 66,7 | 25,5 |
| VI | 1.122 | 23 | 75,7 | 66,1 | 24,3 |
| VII | 666 | 19 | 85,1 | 64,7 | 14,9 |
| VIII | 1.042 | 23 | 72,4 | 54,5 | 27,6 |
| IX | 789 | 16 | 72,0 | 48,9 | 28,0 |
| X | 1.065 | 19 | 69,6 | 52,0 | 30,4 |
| XI | 314 | 14 | 74,8 | 37,3 | 25,2 |
| XII | 295 | 12 | 89,2 | 47,8 | 10,4 |
| XIII ² 07-98 | 402 ³ | 15 | 84,0 | 60,0 | 16,0 |

¹ La tabella include solo le leggi di iniziativa del governo e del parlamento e non quelle di iniziativa popolare, regionale e del CNEL.

² I dati della XIII legislatura sono aggiornati al 30 luglio 1998.

³ Di cui 97 di conversione di decreti legge.

FIGURA 2. – Decreti presentati e convertiti per legislatura (v.a.)

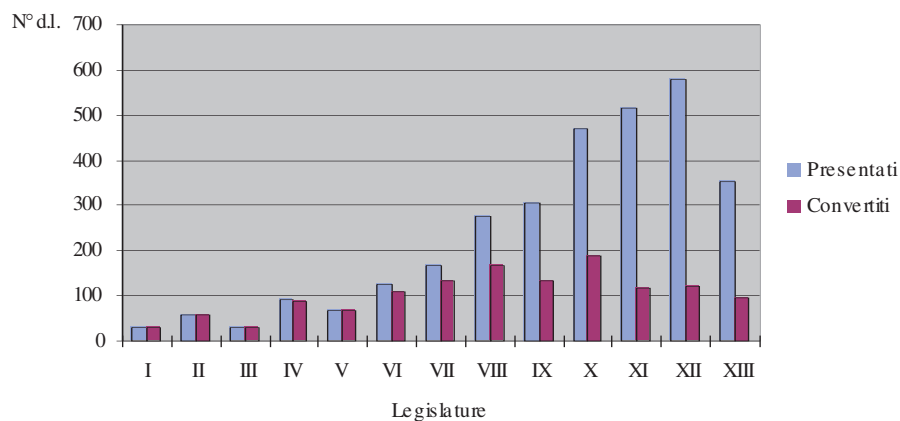


TABELLA 2. – *Decreti legge presentati (P.), convertiti (C.), decaduti (D.), respinti (R.) e reiteranti altri decreti (RT.)¹ per legislatura.*

| LEG. | P. | Media Mensile | C. (%) | D. | R. | RT. (%) |
|-------|------------------|---------------|------------|------------------|----|-------------------------|
| I | 29 | 0,5 | 28 (96,5) | 1 | 1 | 0 (0,0) |
| II | 60 | 1,0 | 60 (100,0) | – | – | 0 (0,0) |
| III | 30 | 0,5 | 28 (93,3) | – | 2 | 0 (0,0) |
| IV | 94 | 1,6 | 89 (94,6) | 3 | – | 1 (1,0) |
| V | 69 | 1,4 | 66 (95,6) | – | 3 | 5 (7,2) |
| VI | 124 | 2,6 | 108 (87,0) | 16 | – | 5 (4,0) |
| VII | 167 | 4,6 | 136 (81,4) | 15 | 16 | 8 (4,8) |
| VIII | 275 | 6,0 | 169 (61,4) | 93 | 13 | 69 (25,1) |
| IX | 307 | 6,4 | 136 (45,7) | 141 | 30 | 85 (27,7) |
| X | 470 ² | 8,4 | 187 (39,7) | 264 | 15 | 191 (40,6) |
| XI | 514 ³ | 21,4 | 118 (23,0) | 356 ⁴ | 9 | 258 (49,6) |
| XII | 577 ⁵ | 23,1 | 122 (21,0) | 445 | 10 | 364 ⁶ (63,0) |
| XIII | | | | | | |
| 10-96 | 274 | 46,0 | 24 (9,0) | 190 | 5 | 159 (58,0) |
| 12-96 | 286 | 17,4 | 47 (16,0) | 223 | 5 | 161 ⁷ (56,0) |
| 07-98 | 351 | 13,0 | 96 (27,3) | 249 | 6 | 161 (46,0) |

¹ I dati riguardanti le reiterazioni fino alla VIII legislatura sono tratti da Della Sala (1987), mentre tutti i successivi sono il prodotto di una propria elaborazione

² Quattro dei 470 decreti legge sono stati restituiti al governo.

³ Di cui 31 restituiti al governo quindi ne rimangono 483.

⁴ Nei 356 d.l. decaduti sono compresi anche i 75 decreti la cui decorrenza dei termini cadeva nella legislatura successiva.

⁵ 88 Decreti legge, enunciati nella XII sono stati ivi conteggiati.

⁶ Il numero dei reiteranti aumenta [428 = 74%] se si aggiungono i 64 (poi 63 per un assorbimento) d.l.reiteranti in esame alla fine della XII legislatura rimasti in vigore nella successiva e in quest'ultima (XIII) conteggiati.

⁷ Occorre considerare che nel numero totale [161] sono state conteggiate anche le reiterazioni effettuate dai decreti in pendenza tra le due legislature [64] per un totale di 63 (due d.l. confluiscono) reiteranti d.l. emanati nella XII legislatura.

c. L'aumento delle reiterazioni di uno stesso decreto (alcuni decreti sono reiterati per quattro anni) (fig. 4 e tabb. 2 e 4).

d. Il ricorso sempre meno frequente all'iniziativa governativa ordinaria (in conseguenza anche di quanto affermato al punto c.) (tab. 3) che viene ad essere costituita quasi esclusivamente (ad eccezione dei casi di riserva di legge) da disegni di conversione dei d.l. emanati.

TABELLA 3. – Numero di progetti¹ di legge presentati dal governo (GOV.) e dal parlamento (PAR.) e loro percentuali di approvazione.

| LEG. | GOV. | di cui approvati(%) | PAR. | di cui approvati(%) | TOT. | Media Mensile |
|------------|-------|------------------------|-------|------------------------|--------------------|------------------|
| I | 2.547 | 80,6 | 1.375 | 18,9 | 3.922 | 63 |
| II | 1.667 | 84,8 | 2.514 | 19,1 | 4.181 | 72 |
| III | 1.569 | 82,8 | 3.688 | 13,0 | 5.257 | 87 |
| IV | 1.569 | 75,4 | 4.414 | 17,5 | 5.983 | 100 |
| V | 977 | 64,2 | 4.189 | 5,1 | 5.166 | 103 |
| VI | 1.255 | 67,7 | 4.597 | 5,9 | 5.852 | 122 |
| VII | 1.022 | 55,5 | 2.646 | 3,7 | 3.668 | 102 |
| VIII | 1.358 | 55,6 | 3.980 | 7,2 | 5.338 | 116 |
| IX | 1.287 | 44,1 | 4.642 | 4,75 | 5.929 | 124 |
| X | 1.471 | 50,3 | 6.920 | 4,6 | 8.391 | 150 |
| XI | 862 | 27,9 | 4.269 | 5,3 | 5.131 | 221 |
| XII | 1.143 | 23,0 | 5.020 | 0,95 | 6.163 | 257 |
| XIII 10-96 | 541 | 11,8 | 3.620 | 0,9 | 4.161 | 693 |
| XIII 07-98 | 949 | 36,3 | 7.144 | 2,2 | 8.093 ² | 311 |

Per l'XI se si esaminano i progetti giunti alla Camera dei Deputati (quelli ivi presentati e quelli trasmessi dal Senato) si può specificare meglio l'attività propositiva del Governo: 653 disegni sono presentati dall'esecutivo, di cui 382 di conversione d.l., 111 ratifica di trattati, 18 ddl di bilancio, 1 costituzionale, pertanto l'iniziativa ordinaria del governo è di 141 disegni)

Per la XII alla Camera sono pervenuti 819 disegni governativi e 3192 proposte parlamentari, (+ 26 proposte di altre iniziative). Dei 819 disegni 604 sono di conversione di d.l. e 129 di ratifica di trattati, pertanto non esiste una iniziativa governativa "normale" per la politica interna a parte i 29 disegni di bilancio)

Nella XIII si presentano dal 9 maggio al 31 ottobre 282 ddl di cui di conversione 191 ddl, di ratifica trattati 45 ddl, di bilancio 5 ddl per un totale di 241 al 31 ottobre 1996.

¹ Non sono stati considerate le proposte di legge d'iniziativa regionale, né quelle d'iniziativa popolare, e neppure quelle d'iniziativa del CNEL.

² A questi devono aggiungersi 20 progetti di iniziativa popolare, 69 provenienti dai Consigli Regionali e 3 del CNL, e 2 delle commissioni.

TABELLA 4. – Numero ed esiti delle reiterazioni per decreto.

| <i>XI legislatura</i> | | | | | |
|-----------------------|------------|-----------------|----------|-----------|--------|
| N. reiterazioni | convertiti | decaduti | respinti | in esame | totale |
| 1 reiterazione | 29 | 68 ¹ | 3 | 23 | 123 |
| da 2 a 3 reiterazioni | 18 | 55 ² | 0 | 16 | 89 |
| da 4 a 9 reiterazioni | 8 | 25 | 0 | 13 | 46 |
| totale (%) | 55 (21,3) | 148 (57,3) | 3 (1,2) | 52 (21,2) | 258 |

| <i>XII legislatura</i> | | | | | |
|------------------------|------------|------------|----------|-----------|--------|
| N. reiterazioni | convertiti | decaduti | respinti | in esame | totale |
| 1 reiterazione | 18 | 90 | 1 | 13 | 122 |
| da 2 a 3 reiterazioni | 21 | 95 | 2 | 18 | 136 |
| da 4 a 12 reiterazioni | 13 | 124 | 1 | 32 | 170 |
| totale (%) | 52 (12,1) | 309 (72,2) | 4 (0,9) | 63 (14,7) | 428 |

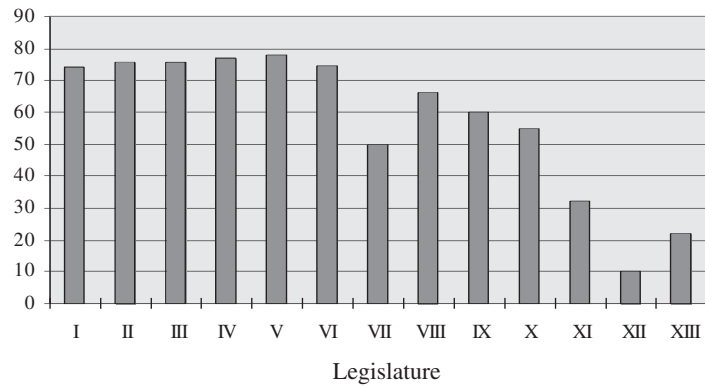
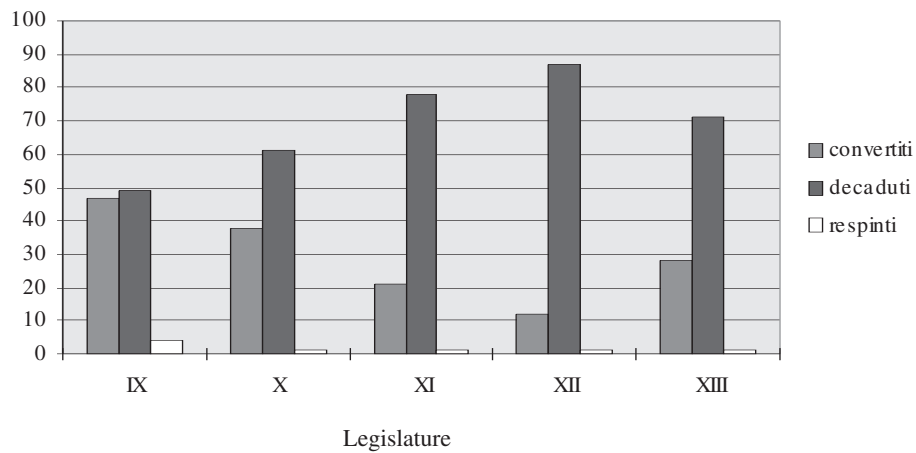
XIII legislatura (non sono stati conteggiati nel totale i d.l. emanati nella legislatura precedente ed il cui esito è stato inserito nella tabella sopra – XII legislatura).

| N. reiterazioni | convertiti | decaduti | respinti | in esame | totale |
|-----------------------|------------|-----------|----------|----------|--------|
| 1 reiterazione | 9 | 41 | 1 | 0 | 51 |
| da 2 a 3 reiterazioni | 15 | 22 | 0 | 0 | 37 |
| totale (%) | 24 (27,3) | 63 (71,6) | 1 (1,1) | 0 | 88 |

¹ 11 decaduti e non più reiterati

² 2 Decaduti e non più reiterati.

e. La diminuzione drastica dell'utilizzazione della procedura di approvazione in sede decentrata della legislazione (più marcatamente per l'emanazione dei disegni governativi), che peraltro aveva cominciato a manifestarsi nella fase finale della Prima Repubblica (IX e X legislatura), diventa palese nel periodo considerato di transizione (XI legislatura), e culmina nella legislatura successiva (fig. 3). Questa procedura era considerata dagli attori politici, fino alla IX legislatura, alquanto remunerativa, poiché garantiva un certo grado di affidabilità nell'approvazione delle misure legislative (Cantelli, Mortara e Movia 1974). Le mutate condizioni politiche hanno però fatto perdere a tale prassi quella tempestività necessaria all'odierno svolgimento dell'azione governativa, che attualmente solo l'emanazione di un D.L. può garantire (Zucchini 1998).

FIGURA 3. – *Leggi approvate con procedimento decentrato (%)*FIGURA 4. – *Esito dei decreti legge reiteranti (%)*

f. Una caratteristica di marcata continuità con tutte le legislature precedenti è invece il persistere di un ampio consenso sui decreti approvati (quindi su buona parte della legislazione emanata), che però si accompagna ad un elevato astensionismo rispetto ai decenni precedenti di alcune forze politiche (tab. 5).

TABELLA 5. – Dichiarazioni di voto per alcuni partiti sulle leggi di conversione nell'approvazione alla Camera nell'XI, XII e XIII legislatura¹.

| XI leg. | PDS | | MSI | | LEGA |
|---------|------------|--|------------|--|------------|
| FAV. | 27 (49,1%) | | 32 (43,2%) | | 26 (45,6%) |
| CON. | 8 (14,5%) | | 22 (29,7%) | | 22 (38,6%) |
| AST. | 20 (36,4%) | | 20 (27,1%) | | 9 (15,8%) |

| XII leg. | PROG.FED. | AN | LEGA | FI | RC |
|----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| FAV. | 76 (69,0%) | 49 (98,0%) | 82 (81,2%) | 81 (86,2%) | 19 (40,4%) |
| AST. | 17 (15,5%) | 1 (2,0%) | 8 (7,9%) | 8 (8,5%) | 13 (27,7%) |
| CON. | 17 (15,5%) | 0 (0,0%) | 11 (10,9%) | 5 (5,3%) | 15 (31,9%) |

| XIII leg. ² | SD-ULIVO | AN | LEGA | FI | RC |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| FAV. | 31 (94,0%) | 23 (46,0%) | 12 (23,0%) | 23 (48,0%) | 17 (81,0%) |
| AST. | 1 (3,0%) | 10 (20,0%) | 11 (21,0%) | 12 (20,0%) | 2 (9,5%) |
| CON. | 1 (3,0%) | 17 (34,0%) | 29 (56,0%) | 13 (34,0%) | 2 (9,5%) |

¹ Alcune leggi, nella XIII legislatura, sono state votate più volte perché sono state modificate al Senato e quindi rivotate alla Camera.

² Solo per il periodo 8 maggio 1996-31 ottobre 1996.

Ritornando al punto a., il numero (medio) di leggi prodotte dal sotto-sistema Governo-Parlamento diminuisce, e tende ad avvicinarsi sempre più al numero di decreti convertiti (tab. 1). Tale diminuzione si presta a due diverse interpretazioni, peraltro non mutuamente esclusive. Per un primo rispetto, si può pensare che la sempre più marcata riduzione del numero di leggi promulgate discenda da un "miglioramento" dei provvedimenti prodotti, così da emendare uno dei principali difetti attribuiti al sotto-sistema Governo-Parlamento: vale a dire l'emana- zione di una quantità eccessiva di provvedimenti, buona parte dei quali risulta- vano mal redatti, poco organici, disarticolati, e volti a regolamentare settori di se- condaria importanza rispetto ai reali bisogni del sistema (Predieri 1963; Di Pal- ma 1977). Ma, per un secondo rispetto, lo studio del processo decisionale nel suo complesso fa propendere verso una diversa linea interpretativa, che imputa la mi- nor produzione non tanto, o non solo, alla migliore "qualità" della stessa, quan- to alle difficoltà incontrate dal sotto-sistema Governo-Parlamento nello svolgi- mento della funzione legislativa. La centralità della pratica della reiterazione nel processo di produzione normativa emerge, infatti, in concomitanza alla drastica

riduzione (punto d) dell'iniziativa legislativa ordinaria dei governi nella XI, XII e XIII. Dal 1992 al 1994 pervengono all'esame della Camera dei Deputati 653 disegni (comprendenti quelli trasmessi dal Senato), così distribuiti: 382 di conversione di decreti, 11 di ratifica di trattati, 18 di bilancio e 142 di iniziativa ordinaria, a cui va aggiunto 1 disegno costituzionale. Nei due anni seguenti i disegni all'esame della Camera sono 819, di cui ben 604 di conversione. Inoltre, 129 di tali disegni riguardano la ratifica di trattati e 29 il bilancio, mentre solo 57 provvedimenti attengono alla "normale" funzione di Governo (politica interna). Una situazione analoga è riscontrabile nei primi mesi della legislatura successiva: dal 9 maggio al 31 ottobre 1996 arrivano al primo ramo del Parlamento 282 disegni, di cui 45 di ratifica di accordi internazionali, 5 disegni di bilancio e 191 di conversione di d.l.; solo 41 provvedimenti rappresentano la "normale" attività degli esecutivi (nota a tab.3).

Nei primi anni della Seconda Repubblica si dispiega così un'attività di decretazione che tende ad identificarsi con quella legislativa nel suo complesso (punti b. e c.). Secondo un'ipotesi consolidata il decreto legge è stato per lungo tempo impiegato come una sorta di "strumento supplente", atto a sopperire alle inefficienze di altri tipi di provvedimenti (Predieri 1975; Lobello 1979; Cazzola e Morisi 1981). Il ricorso ai decreti legge nella Prima Repubblica era volto infatti al reperimento di maggioranze legislative, in presenza di profonde fratture fra Governo-maggioranza-opposizione che abbassavano sensibilmente la capacità di controllo dell'esecutivo sul legislativo. Occorre però qualche precisazione sulle modalità e soprattutto sull'ampiezza con cui la pratica della decretazione ha sopperito alle carenze dell'iniziativa legislativa tra Prima e Seconda Repubblica. Fino alla decima legislatura si può affermare che la decretazione sia stata utilizzata per supplire alle carenze dell'iniziativa governativa ordinaria, come soluzione alle difficoltà che questa trovava nell'approvazione: si "forzava" la maggioranza, obbligandola a pronunciarsi, in tempi relativamente brevi, su un testo, a costo però di profonde modifiche del provvedimento stesso (Cazzola e Morisi 1981; Cazzola, Predieri Priulla 1975; De Micheli 1994). Diversamente, per il periodo in esame, l'utilizzazione ed il significato di tale procedura si è trasformata, a seguito del mutamento delle relazioni Governo-Parlamento. La decretazione/reiterazione sembra sempre più sostituire la "normale" attività legislativa e diventare, come abbiamo già detto, la fonte più rilevante di normazione.

Riferiremo sinteticamente le principali tappe dell'utilizzazione di tale strumento. Il brusco aumento del ricorso alla decretazione è coinciso con un ridimensionamento, a partire dalla formazione dei governi di "solidarietà nazionale" nel 1976, della "centralità politica" della Democrazia Cristiana. La decretazione viene ampiamente utilizzata dai governi di "pentapartito" (in particolare, Spadolini e Craxi) per supplire al basso grado di controllo sull'arena parlamentare, de-

rivante sia dalla diffidenza di alcune correnti democristiane a “sottomettersi” ad un presidente del Consiglio “laico”, sia dai contrasti interni alla coalizione (Pasquino 1995). Anche i successivi governi Andreotti (VI e VII), travagliati dai contrasti tra le diverse correnti della DC e il PSI, nonché tra quest’ultimo e i partiti laici – in particolare il PRI –, la utilizzarono copiosamente. Ma è nel corso della XI legislatura che si ricorre in misura ancor più consistente alla decretazione. In particolare, durante l’esecutivo presieduto da Ciampi, un Governo “tecnico” costretto a gestire l’emergenza economica, il decreto sembra diventare un sostituto *tout court* dell’iniziativa legislativa e porsi al centro del processo decisionale. Esso non è più solo uno strumento a cui si ricorre per ottenere un maggior grado di certezza nel portare a termine l’*iter* legislativo, ma si configura come la principale pratica di Governo, al di là delle sue probabilità di conversione. La quantità mensile di decreti emanati, più di 20, in questo biennio di transizione è, infatti, tale da evidenziare l’impossibilità da parte delle Camere di esaminarli tutti. L’alto numero di disegni di conversione determina un sovraccarico di lavoro per il Parlamento rendendo “difficoltoso (se non impossibile) il normale esercizio della funzione legislativa” (Paladin 1996). Nella Seconda Repubblica il numero di decreti presentati alle Camere è ancora più elevato: nella XII si arriva a 577 (ossia mensilmente più di 23 d.l.); nella successiva si riscontra un ulteriore incremento: vengono presentati mediamente 46 decreti al mese (tab. 2 e note). Il ricorso alla decretazione deflagra proprio durante le legislature della crisi e della transizione (nella XI in 23 mesi vengono ripresentati 258 d.l., mentre nella successiva in appena due anni ben 428) quando non c’è tempo e volontà per attivare le arene delle contrattazione (le decisioni devono essere abbastanza immediate, per arginare la crisi economica del sistema e di legittimità della classe politica). Si può quindi supporre che gli esecutivi di questi anni, specialmente i due governi “tecnici”, Ciampi e Dini, della XI e XII legislatura, privi di una precostituita maggioranza parlamentare, abbiano affrontato l’emergenza evitando il rischio di investire risorse – ora più scarse – nella contrattazione con gli attori politici dei diversi schieramenti (di maggioranza e non) per ottenere la ratifica dei disegni di conversione, e si siano pertanto limitati ad emanare un decreto e a reiterarlo finché necessario, al di là della legittimità di tale prassi. Ma questa pratica viene ampiamente utilizzata anche dal Governo Prodi (tanto che la Corte costituzionale si vede costretta ad intervenire), sostenuto dalla coalizione elettorale vittoriosa alle elezioni della primavera 1996 (e precedentemente dal Governo Berlusconi, espressione dello schieramento che ottenne la maggioranza alle elezioni del 1994). Inoltre, come è stato evidenziato, l’attività legislativa ordinaria del Governo – i disegni di legge non di conversione – si risolve sostanzialmente nei provvedimenti di bilancio e di ratifica di trattati, provvedimenti questi ultimi per i quali, molto spesso, l’approvazione non presenta difficoltà (tab.3 e nota)

(De Micheli 1994). Nel contempo l'attività legislativa di deputati e senatori mostra, invece, una crescita vertiginosa in termini di iniziativa. Si assiste così alla frenetica attività propositiva dei membri della due Camere, probabilmente per cercare di arginare la perdita di "centralità" nel processo legislativo, gestito in maniera poco ortodossa dal Governo meno controllabile che in passato; inoltre, si registra un'utilizzazione superiore al passato della facoltà di iniziativa con funzione puramente dimostrativa – indirizzata all'opinione pubblica e soprattutto ai propri collegi elettorali. Parlamento e Governo portano avanti, pertanto, un'iniziativa legislativa concorrente che evidenzia l'esigenza di emergere quale protagonista del *policy-making* da parte di entrambe le istituzioni. Ma a questa intensa attività propositiva non corrisponde la certezza di concludere l'*iter*. Diminuisce, infatti, la percentuale di proposte approvate e aumenta di conseguenza il numero di quelle scartate, ovvero di approvate in una sola Camera, o mai discusse (De Micheli 1997b).

Pressoché contemporaneamente si riscontra un netto rafforzamento del *trend* che evidenzia un minore impiego della procedura d'approvazione in commissione (in particolare nella XII legislatura il suo utilizzo perviene al valore più basso dal dopoguerra ad oggi: emana solo il 10% della legislazione, fig. 3), alla quale, invece, si è ricorso ampiamente nelle legislature precedenti (Cantelli, Mortara, Movia 1974; Furlong 1990). Nel periodo 1992-1996 queste arene della contrattazione, dove si potevano superare con una maggiore facilità le contrapposizioni frontali fra gli schieramenti, tipiche della sede ordinaria, e dove maggiori risultavano anche le possibilità di far prevalere interessi particolaristici, perdono rilevanza. Durante la Prima Repubblica il passaggio in commissione ha permesso l'adozione di una grossa quantità di provvedimenti che, presumibilmente, in assemblea avrebbero dovuto affrontare un percorso molto più lungo e difficoltoso. L'utilizzazione dell'approvazione decentrata si configurava più come una prassi "normale", particolarmente efficace per reperire il consenso necessario per il passaggio della legislazione, piuttosto che come accorgimento procedurale per snellire i lavori delle Camere. Ma se le commissioni hanno permesso nel nostro sistema politico il dialogo e la contrattazione tra maggioranza e opposizione, non hanno contribuito tuttavia a favorire l'efficacia legislativa e la qualità della legislazione. Ora, invece, tali arene paiono attivabili con maggiore difficoltà: le decisioni devono essere abbastanza immediate, per arginare la crisi politico-economica che ha travolto il regime, mentre il maggior numero di attori coinvolti nelle trattative rende l'assegnazione decentrata più a rischio ⁶. A

⁶ L'assegnazione in sede legislativa decade se un decimo della Camera o un quinto dei componenti della commissione, oppure un rappresentante del Governo si oppongono.

partire dall'XI legislatura compaiono, infatti, 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 1998). Il Governo sembra pertanto considerare più efficace, di fronte agli importanti obiettivi da raggiungere, il ricorso allo strumento della decretazione/reiterazione che, di fatto, garantisce una temporanea ma sollecita attuazione della norma senza necessità dell'approvazione, e abbisogna solo di un accordo interno al Governo. I ministri "tecnici" sono, infatti, meno orientati alla ricerca dell'accordo, del compromesso, ma più indirizzati all'ottenimento di un risultato immediato per la risoluzione dei problemi sui quali sono stati chiamati ad intervenire.

L'analisi delle votazioni mostra, come evidenziato al punto f., l'esistenza di un rilevante grado di accordo (o almeno di non opposizione) sulla peraltro modesta percentuale di decreti convertiti, che si accompagna a numerose e profonde modifiche del testo (argomento su cui torneremo successivamente). Questo può forse significare che buona parte delle approvazioni riguardano – come nel passato – provvedimenti capaci di aggregare un consenso più largo della maggioranza di Governo. Occorre però rilevare che, rispetto alle legislature precedenti, le forze politiche tendono in un numero superiore di casi, invece di votare favorevolmente i disegni governativi⁷, ad astenersi o a non partecipare alla deliberazione.

Le caratteristiche testè menzionate paiono quindi confermare l'interpretazione che vede le peculiari caratteristiche della produzione legislativa delle ultime tre legislature come il portato della mutate relazioni nel sotto-sistema Governo-Parlamento, ossia della diminuzione della capacità di controllo reciproco. In particolare a queste mutate relazioni fra esecutivo e legislativo può ricondursi l'enorme incremento dell'attività di decretazione/reiterazione che ha stravolto i connotati del processo legislativo. L'uso continuativo di tale procedura si configura come una scelta strategica degli esecutivi in luogo della legislazione ordinaria, vale a dire come prodotto sostitutivo ad essa. In mancanza, pertanto, delle condizioni politiche e regolamentari affinché un provvedimento possa trasformarsi in una decisione vincolante (ossia in legge perfetta), la decretazione d'urgenza deve essere o "rafforzata" attraverso l'apposizione della richiesta di fiducia (facendo così ricadere completamente sul Parlamento la responsabilità della bocciature e della caduta di un Governo chiamato o eletto per gestire un'emergenza e/o rag-

⁷ Ricordiamo che i disegni di conversione sono quelli sui quali la contrattazione "allargata", nella Prima Repubblica, si è presentata più difficoltosa (De Micheli 1994), poiché essi si configurano come il frutto della specifica volontà dell'esecutivo e rappresentano il tentativo del Governo di imporre incondizionatamente le proprie decisioni all'assemblea parlamentare.

giungere obiettivi economici prefissati), 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.

La copiosa e continua attività di reiterazione può, pertanto, essere "decifrata" con riferimento al fatto che il Governo "governi" senza giudicare indispensabile l'approvazione parlamentare, ma reputandosi legittimato ad agire in tal maniera dall'emergenza e dal mandato popolare. Questa prassi viene considerata la via meno "costosa" e "rischiosa" per assicurare il successo dell'iniziativa governativa, in base alle risorse (di legittimazione) ed ai vincoli (maggioranza instabile) di cui dispone nel processo decisionale.

4. IL PROCESSO LEGISLATIVO DOPO IL 1996: LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Questa configurazione del processo decisionale del sotto-sistema Governo-Parlamento, basata sostanzialmente sull'utilizzazione del decreto come strumento legislativo principale viene messa in discussione dagli effetti della pronuncia della Corte costituzionale (n. 360/1996) che ne vieta la reiterazione, se non quando ricorrono determinate e restrittive condizioni⁸.

A seguito di ciò si riscontra innanzitutto una diminuzione del numero dei d.l. presentati (tab. 2), che conferma (cfr. § 3) come sia individuabile nella prassi della "reiterazione continuata" la causa primaria della crescita sempre più ingente della quantità di decreti emanati dagli esecutivi negli ultimi anni, ed attesa pertanto l'utilizzo della "ripresentazione" in luogo dell'approvazione della norma.

La risoluzione del problema dei decreti in giacenza (e dei loro effetti) si presenta come un fenomeno di così ampie dimensioni che un'analisi esaustiva del *policy-making* non può derogare dall'esame e approfondimento della modalità mediante le quali il sotto-sistema Governo-Parlamento affronta tale emergenza. Sintetizziamo qui di seguito le principali caratteristiche che il processo decisio-

⁸ Dopo il 31 dicembre 1996 il decreto legge può reiterare una norma presente in un analogo provvedimento decaduto solo se: o il Governo fonda la disposizione reiterata su nuovi presupposti di natura straordinaria, oppure caratterizza con contenuti normativi differenti la disposizione iterata. La sentenza colma le lacune delle precedenti norme in materia: la l. n. 400/1988 vietava, infatti la reiterazione dei d.l. respinti in Parlamento, senza però specificare quale dovesse essere la sorte di quelli decaduti, permettendo così che questi continuassero ad essere ripresentati.

nale assume – nel periodo che va da ottobre 1996 ad agosto 1997⁹ – per adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale.

i) Drastica diminuzione della decretazione d'urgenza, sia per la non ripresentazione o approvazione dei provvedimenti in sospeso, sia per una successiva maggior attenzione ai requisiti dell'art. 77 Cost. (e della sentenza stessa) da parte dell'esecutivo nell'utilizzazione di tale procedura. Nel corso del 1997 la media mensile dei d.l. presentati cala a 13, nei primi 4 mesi del 1998 a 11. Di contro, la percentuale di conversioni nel 1997 sale al 32% e nel 1998 (gennaio-aprile) su 10 decreti presentati ne vengono approvati ben 7 (Tab.2). È inoltre da rilevare l'utilizzo dell'apposizione della "fiducia" nel processo di conversione e di "sanatoria"¹⁰.

ii) Si rileva un'ampia cooperazione in sede parlamentare nell'attività di conversione, un consenso trans-partitico pur in presenza di conflittualità politica elevata (Simoncini, 1997).

iii) Approvazione con modificazioni di tutte le leggi di conversione. Da ottobre 1996 a giugno 1997 solo un decreto viene convertito senza essere emendato.

iv) Ricorso ampio alle cosiddette "leggi (o anche d.l.) di sanatoria" per gli effetti di decreti, o più precisamente di "catene" di decreti decaduti o modificati. Il Governo, con tale mezzo, preme sul Parlamento affinché ratifichi situazioni di fatto già esistenti in maniera non selettiva¹¹. Viene così raggiunto un accordo di massima e l'approvazione delle norme "sanatoria" (alcune volte inserite nelle "leggi collegate alla finanziaria") ha luogo senza l'identificazione del contenuto dei provvedimenti in questione.

v) Inoltre, lo svolgersi di questo complesso e frettoloso processo di esaurimento dei d.l. provoca alcune anomalie, come l'approvazione di una doppia sa-

⁹ Ai primi d'agosto la Presidenza del Consiglio comunica che non erano più giacenti disegni di conversione alle Camere (Simoncini 1997).

¹⁰ Il Governo Prodi dall'ottobre 1996 (data della sentenza) al marzo 1997 pone la fiducia sette volte su disegni di conversione e una sulla legge di "sanatoria" inerente gli effetti della catena dei d.l. sull'immigrazione.

¹¹ I disegni di legge "di sanatoria" constano di un solo articolo in cui si enuncia la validità degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti sulla base di decreti di cui si allegano solo gli estremi. Citiamo ad esempio il disegno n. 1754 presentato dal Presidente del Consiglio Prodi alla Camera, costituito da un elenco di più di settanta decreti – per cui si propone la sanatoria – dei quali si riporta una generale indicazione dell'argomento (es. Farmaci, Bosnia, Aree Depresse ecc.) e la data di presentazione! Altri progetti identificano solamente il primo e l'ultimo anello della "catena" di reiterazioni, lasciando all'interprete il difficile compito di individuare i provvedimenti intermedi e gli eventuali effetti da sanare.

natoria per uno stesso provvedimento (o gruppi di provvedimenti)¹²; oppure la sanatoria di decreti che sono già divenuti legge dello Stato¹³. Viene pertanto prodotta una serie di atti legislativi di difficile interpretazione, con errori di redazione, che ripresenta difetti già rilevati negli anni sessanta da alcuni studiosi (Predieri 1963).

Anche queste modalità attraverso le quali si svolge il processo di conversione e di sanatoria della decretazione possono essere ricondotte al modello di rapporti interistituzionali identificato nei paragrafi precedenti (basso grado di controllo del Parlamento sul Governo e simultaneamente analoga bassa capacità dell'esecutivo di controllare l'assemblea legislativa), le cui ripercussioni sul processo decisionale ne rispecchiano l'ancor basso livello di stabilità. I vincoli posti dalla Corte costituzionale palesano, infatti, le oscillazioni, ancor più di quanto fosse emerso in precedenza, di un processo di *decision-making* generato da un esecutivo che vuole utilizzare la più ampia autonomia di cui dispone (prodotta dal minore controllo parlamentare) ma costretto a scontare la propria frammentazione e soprattutto la mancanza di una maggioranza affidabile alle Camere. L'obbligo di porre un freno all'attività di decretazione/reiterazione e la conseguente necessità di giungere ad una soluzione per la massa di decreti in giacenza e per i loro effetti, costringe l'esecutivo alla ricerca dell'approvazione parlamentare e al ricorso allo strumento legislativo "ordinario" che negli ultimi anni aveva tralasciato (per i motivi esposti nel paragrafo precedente). La soluzione all'emergenza decreti viene raggiunta attraverso due modalità decisionali diverse che rivelano tutta l'ambiguità e l'instabilità delle relazioni inter-istituzionali, fino ad allora risolte attraverso il superamento dell'approvazione parlamentare.

Da un lato, infatti, il Governo raggiunge la conversione di una parte dei decreti (dal 1 novembre 1996 al 31 dicembre 1996 sono stati convertiti 23 d.l., e nel 1997 da gennaio a settembre 26) attraverso l'aggregazione di larghe maggioranze costituite da forze di entrambi gli schieramenti, pur in presenza di manifesta ed elevata conflittualità politica¹⁴. L'approvazione di tali provvedimenti si realizza però a seguito di una modificazione della quasi totalità dei medesimi (cfr. *iii*). Il

¹² Come esempio si può riferire dell'art. 9 del d.l. n. 516/1996 sanato dall'art. 1, c. 3 della l. n. 639/1996 e dall'art. 1, c. 170 della l. n. 662/1996, per ulteriori approfondimenti si veda Simoncini (1997).

¹³ Riportiamo il caso degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 552/1996, convertito dalla l. n. 642/1996 e successivamente sanato dall'art. 2, c. 172 della l. n. 662/1996.

¹⁴ In questo periodo si svolge la "battaglia" sulla finanziaria e sul disegno di legge ad essa collegato che determina aspre divergenze tra il Governo, la maggioranza (una parte della quale abbandona addirittura l'aula per protesta) e l'opposizione.

consenso è pertanto ottenuto a prezzo dell'emendamento dei disegni di conversione da parte delle maggioranze legislative, oppure per salvaguardare il contenuto originario del provvedimento si ricorre all'apposizione della "fiducia". Si rileva altresì ancora una volta come l'esecutivo, in un sistema parlamentare, difficilmente possa derogare in modo continuativo, senza conseguenze e sanzioni, alla ratifica dell'arena parlamentare. Si ripropongono così stili decisionali "consociativi" prodotti dall'exasperata contrattazione tra tutti gli attori coinvolti nel processo di *law-making*, qualsivoglia sia la loro appartenenza. La contrattazione e l'accordo transpartitico tra tutte le forze politiche appaiono, nelle situazioni "d'emergenza", le modalità decisionali più affidabili per garantire la conclusione dell'iter "normale" di una norma.

Dall'altro lato, invece, il Governo cerca di imporre all'assemblea l'approvazione di situazioni di fatto già autonomamente regolate, come avviene mediante la formulazione e il ricorso alle cosiddette leggi "di sanatoria", che si assumono la specificità di "uno strumento eccezionale conseguente all'assoluta peculiarità delle situazioni venutesi a creare per la reiterazione dei decreti"¹⁵. Con questo tipo di provvedimento l'esecutivo domanda all'assemblea di conferire una base normativa ad un complesso di atti e rapporti giuridici finora sorretti soltanto da una concatenazione di decreti, "la cui non intervenuta conversione potrebbe condurre alla caduta generalizzata dei predetti atti che provocherebbe pregiudizio all'interesse pubblico"¹⁶. Pertanto, mediante questo strumento straordinario e con il richiamo all'interesse pubblico, l'esecutivo riesce a "sanare" numerose situazioni (Simoncini 1997) dopo che era fallito un precedente tentativo, forse troppo "ambizioso", effettuato nel luglio del 1996, quando aveva proposto una sanatoria generalizzata per oltre 300 d.l. Inoltre, quando possibile, la "sanatoria" viene inserita dal Governo nella cosiddetta "legge collegata alla finanziaria" (come avviene per la l. n. 662/1996 che sana le conseguenze di oltre 100 decreti) per garantirne l'approvazione, una volta raggiunto l'accordo per la manovra di spesa nel suo complesso.

La necessità di pervenire ad un esito per i decreti in giacenza nel più breve tempo possibile determina il concentrarsi degli esecutivi sulle modalità politiche e procedurali, mentre è minore l'attenzione sui contenuti dei provvedimenti. Si verificano così le anomalie, descritte al punto *v*), che rendono difficoltosa e confusa l'applicazione delle norme.

¹⁵ Presentazione da parte del Presidente del Consiglio Prodi alla Camera dei Deputati di un "disegno di sanatoria" (d.d.l. n. 1754/1996).

¹⁶ *Ibidem*.

5. CONCLUSIONI

L'uso continuativo della decretazione, unito a quello altrettanto esasperato della reiterazione, si configura pertanto come il prodotto di governi incapaci di aggregare maggioranze parlamentari coese ed affidabili nel sostegno all'attività di indirizzo politico ma, nel contempo, meno vincolati dal legislativo e pertanto (relativamente) più liberi di ricorrere a modalità legislative *sui generis*. Se, tuttavia, la reiterazione è stato uno strumento che ha permesso agli esecutivi della transizione di "decidere" nei momenti più difficoltosi e confusi della transizione politico-istituzionale ha altresì contribuito a rafforzare una prassi di Governo ambigua e disfunzionale (Pizzorusso 1996). Tale prassi ha solo "coperto" temporaneamente la latitanza del controllo sulle maggioranze costituite da forze politiche poco compatibili, senza sanare in questo modo quei caratteri di *policentrismo*, già propri del sotto-sistema Governo Parlamento della Prima Repubblica (Cotta 1987), e che sopravvivono all'accoglimento di regole elettorali più spiccatamente maggioritarie. D'altra parte, l'esecutivo emerge, seppure in maniera poco ortodossa, come l'attore politico predominante nel processo legislativo: l'ingente ricorso all'emanazione di decreti legge mostra – rispetto al passato – una maggiore capacità dell'istituzione Governo di superare il sistema di "veti incrociati" che continua a imbrigliare il processo decisionale.

L'emanazione della sentenza della Corte ha arrestato la possibilità di reiterare l'uso di questa procedura e nega così al Governo un importante strumento decisionale che lo rendeva, anche se in maniera discutibile, più autonomo dal Parlamento. Occorre, infatti evidenziare la sostanziale "modestia" degli strumenti legislativi a disposizione degli esecutivi, che rispecchia la maggiore rilevanza accordata nel nostro sistema politico al problema di eleggere un Governo, più che a quello di dotarlo dei mezzi idonei per farlo funzionare (Calise 1995). Il controverso e discutibile procedimento di adeguamento alla sentenza del 1996 mette in luce le tensioni e le disfunzionalità derivanti dai mutati, ma ancora poco consolidati, rapporti intersistituzionali. Nelle ultime legislature è possibile pertanto riscontrare la "coabitazione" di due differenti stili decisionali, che rivelano da un lato il minor grado di controllo del Parlamento sul Governo, ma, dall'altro lato, i limiti della capacità di controllo dell'esecutivo sull'assemblea legislativa, entro un regime che rimane parlamentare. Uno stile decisionale, conflittuale o diviso, connotato da uno "scavalcamento" dell'Assemblea, attuato mediante distorsioni e modalità *sui generis* di impiego degli strumenti legislativi (reiterazioni, "sanatorie") o procedure ordinarie (deleghe legislative – di cui qui non ci siamo occupati). L'altro è, invece, di tipo "consociativo" e ripropone sostanzialmente modelli di contrattazione interpartitica estesa alle forze di opposizione, al fine di ottenere il consenso necessa-

rio per l'approvazione di una norma, che spesso però alla fine del processo risulta profondamente modificata rispetto alla connotazione originaria.

Il modello di relazioni che in questo periodo di transizione si sono instaurate nel sotto-sistema Governo-Parlamento determina, pertanto, il ricorso contestuale ad entrambi gli stili di *policy-making*, per riuscire a produrre decisioni pur nei costi elevati della sopravvivenza governativa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CALISE M. (1995), *Alla ricerca del centro perduto*, in *Il Mulino*, XLIV, pp. 1036-1044.
- CANTELLI F., MORTARA V., MOVIA G. (1974), *Come lavora il Parlamento*, Giuffrè, Milano.
- CAZZOLA F. e MORISI M. (1981), *L'alluvione dei decreti*, Giuffrè, Milano.
- CAZZOLA F., PREDIERI A., PRIULLA G. (1975), *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano.
- COTTA M. (1987), *Il sotto-sistema Governo-Parlamento*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, 2.
- COTTA M. e ISERNIA P. (1996), *Il gigante dai piedi d'argilla*, Il Mulino, Bologna, pp. 7-52.
- DE MICHELI C. (1994), *Crisi del policentrismo? Il funzionamento del Parlamento italiano dal 1983 al 1992*, Tesi di dottorato, Firenze.
- DE MICHELI C. (1997), *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXVII, 1, pp. 151-187.
- DE MICHELI C. (1997), *Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, XVII, 3, pp. 515-526.
- DI PALMA G. (1977), *Surviving without Governing. The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, trad. it. *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- FABBRINI S. (1994), *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Laterza, Roma-Bari.
- FEDELE M. (1984), *Anni '80: la crisi di integrazione*, in *Teoria Politica*, X, 1, pp. 81-103.
- FURLONG P. (1990), *Parliament in Italian Politics*, in NORTON P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass, London.
- GIULIANI M. (1996), *Measures of consensual law-making: the italian "consociativismo"*, Poleis, Quaderno di Ricerca 12, Università Bocconi.
- LOBELLO C. (1979), *L'VIII legislatura sarà assembleare?*, in *L'Astrolabio Quindicinale*, 16.
- MOTTA R. (1985), *L'attività legislativa dei governi*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XV, 2, pp. 255-292.
- PALADIN L. (1996), *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quaderni Costituzionali*, XVI, 1, p. 12.
- PASQUINO G. (1995), *I governi*, in PASQUINO G. (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Laterza, Bari.

- PIZZORUSSO A. (1996), *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quaderni Costituzionali*, XVI, 1.
- PREDIERI A. (1963), *La produzione legislativa*, in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli.
- PREDIERI A. (1975), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano.
- RICHARDSON J.J. (a cura di) (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Allen & Unwin, London.
- SARTORI G. (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano.
- SARTORI G. (1994), *Comparative Constitutional Engineering. An Enquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, London, trad. it. *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- SHUGART M.S. and CAREY J.M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, trad. it. *Presidenti e assemblee. Disegno Costituzionale e dinamiche elettorali*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- SIMONCINI A. (1997), *L'impatto della sentenza n.360/1996 sul sistema della fonti e sui rapporti Parlamento/Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni Costituzionali*, XVII, 3, pp. 526-540.
- SMITH G. (1980), *Politics in Western Europe*, Heineman Educational Books, London, trad. it. *La politica nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1983.
- ZUCCHINI F. (1998), *Il Governo diviso in Italia: i veto players e l'interazione fra esecutivo e legislativo*, paper presentato al Convegno SISP – Milano 18-19 giugno 1998.