

RICERCHE

CONTINUITÀ E MUTAMENTI: IL FUNZIONAMENTO DEL SOTTOSISTEMA GOVERNO-PARLAMENTO MAGGIORITARIO

CHIARA DE MICHELI *

1. INTRODUZIONE

Qualche anno fa in un quaderno della medesima collana (1999, n. 10) pubblicai un contributo che aveva lo scopo di fare il punto sullo svolgimento del processo legislativo parlamentare (e proporre un'interpretazione) nel periodo considerato di transizione fra la *Prima* e la *Seconda Repubblica*: le prossime pagine possono essere considerate la *continuazione* di quell'articolo, sebbene il focus dell'analisi abbia subito alcuni mutamenti. Infatti, se alla fine degli anni novanta lo studio del *policy-making* parlamentare si concentrava soprattutto sull'utilizzo del decreto legge che ne era diventato il cardine, ora l'attenzione sarà indirizzata su altri aspetti del funzionamento del sotto-sistema governo-parlamento, divenuti nel frattempo particolarmente rilevanti.

Innanzitutto, nelle prossime pagine (§ 2) si procederà all'aggiornamento dei dati inerenti lo svolgimento delle diverse articolazioni della funzione legislativa ordinaria – alla luce di quanto accaduto nelle ultime legislature (XIII e XIV fino al giugno 2003) – al fine di sottolineare gli elementi di continuità e quelli di rottura con il passato. Successivamente (§ 3) si guarderà a due prassi che negli anni recenti hanno acquisito sempre maggiore importanza: la delega legislativa e la delegificazione. Un altro paragrafo sarà dedicato ad un esame dell'attività non legislativa delle camere, in chiara espansione nella Seconda Repubblica. Infine, nell'ultimo paragrafo si confronterà sinteticamente il funzionamento del sotto-sistema governo-parlamento nell'attuale assetto (prevalentemente) maggioritario

* Professore a contratto di Teoria dell'organizzazione presso l'Università di Genova.

con quello passato riconducibile ad una logica (prevalentemente) consensuale, cercando di ipotizzarne i possibili sviluppi.

2. LO SVOLGIMENTO DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA TRA PARLAMENTO E GOVERNO

L'analisi empirica del processo legislativo negli anni novanta ha evidenziato come esso si risolvesse, per una parte assai cospicua, nella presentazione e reiterazione della decretazione d'urgenza – al di là dell'esistenza dei reali presupposti per la sua emanazione – e in quale misura tale pratica sia stata frenata dalla Corte Costituzionale mediante la sentenza n. 360 del 1996. Il successivo monitoraggio conferma il sostanziale abbandono dell'iper-utilizzo dei decreti in luogo di una funzione legislativa ordinaria. Si conferma altresì il persistere di una produzione normativa quantitativamente minore, rispetto alla cosiddetta Prima Repubblica a cui concorre la perdita di centralità del procedimento di approvazione decentrato avvenuto nell'ultimo decennio (tab. 1). Il ricorso alle commissioni per produrre provvedimenti legislativi non rappresenta più uno strumento per pervenire, in maniera meno costosa rispetto all'aula, ad un accordo nel policy-making. È diventato, infatti, più difficoltoso raggiungere estese coalizioni decisionali a causa del maggiore numero di attori con facoltà di veto rispetto al passato, nonché di una drastica diminuzione delle risorse da scambiare al fine di raggiungere un equilibrio tra le opposte forze [De Micheli e Verzichelli 2003].

Quasi a contrapporsi alla riduzione degli *output* legislativi si osserva la deflagrazione dell'iniziativa legislativa, soprattutto di provenienza parlamentare. Questo (spropositato) aumento, oltre che al basso grado di disciplina partitica e al non molto elevato potere di agenda dell'esecutivo¹ – caratteristiche costanti del nostro sotto-sistema governo-parlamento – appare forse incoraggiato da una più spiccata esigenza di *visibilità*, orientata alla massimizzazione del consenso, in una competizione di tipo maggioritario. L'arena rappresentativa pare, quindi, reagire ai mutamenti politici-istituzionali – tra i quali non bisogna dimenticare un deperimento del ruolo dei partiti e dei gruppi (almeno di alcuni) nel controllo della loro attività parlamentare – con un attivismo propositivo di tipo prevalentemente espressivo, confermando ed enfatizzando il protagonismo di deputati e senatori –

¹ A riguardo ricordiamo l'indagine comparata effettuata da Döring [1995] che distingue il grado di controllo che i governi hanno sull'agenda in diciotto sistemi politici democratici europei, compreso il nostro.

TABELLA 1. *Leggi emanate per legislatura (totale e media mensile) secondo l'origine e la procedura (% approvazioni in sede decentrata).*

Legislatura	Totale	Media Mensile	% iniziativa governo (ddl+DL)	% iniziativa parlamento (pdl)	% leggi approvate in commissione
I	2314	37	88.7	11.3	74
II	1894	33	74.6	25.4	76
III	1781	30	73.0	27.0	76
IV	1769	30	66.9	33.1	77
V	841	17	74.5	25.5	78
VI	1122	23	75.7	24.3	75
VII	666	19	85.1	14.9	50
VIII	1042	23	72.4	27.6	66
IX	789	16	72.0	28.0	60
X	1065	19	69.6	30.4	55
XI	314	14	74.8	25.2	32
XII	295	12	89.2	10.4	10
XIII	905	15	76.8	23.2	26.5
XIV	239	10	80.8	19.2	19

FONTI: elaborazioni proprie su dati di camera e senato.

I dati relativi alla XIV legislatura sono aggiornati al 30 giugno 2003. La tabella include le leggi di iniziativa del governo (comprese quelle di conversione dei decreti e di ratifica) e del parlamento e non quelle di iniziativa popolare, regionale e del CNEL. Entrano nell'iniziativa parlamentare anche le leggi che hanno visto fondersi iniziativa parlamentare e governativa

come è stato peraltro rilevato da studi empirici di diversa ascendenza disciplinare [Zucchini 2001, Giuliani 2002]. Tale massa propositiva produce una quantità di legislazione – a fronte di una sempre più esigua percentuale di approvazioni (tab. 2) – abbastanza stabile nel tempo² nonostante i tentativi dei governi dell'ultimo decennio di espandere il proprio ruolo, a scapito di quello dell'assemblea. Pertanto si può affermare che l'instaurarsi di dinamiche elettorali maggioritarie abbia confermato ed incentivato l'attivismo propositivo, soprattutto di tipo propangandistico-simbolico di deputati e senatori, incentivandone la ricerca di protagonismo [Zucchini 2001]. Con il completamento di una legislatura insolitamente "lun-

² Nonostante sia sempre più ridotta la percentuale di proposte approvate, la legislazione di origine parlamentare continua a rappresentare un ammontare che varia tra un quarto ed un terzo delle leggi complessivamente licenziate, valore tra i più alti nei sistemi parlamentari [De Micheli e Verzichelli 2003].

ga”, come la XIII, si è rilevato l’asestamento dell’iniziativa su una media di circa 200 progetti mensili, dei quali poco meno del 90% di provenienza assembleare. Non è azzardato allora affermare che, al presente, permanendo deboli vincoli all’operato degli eletti, il procedimento legislativo ordinario si configura come una risorsa rilevante più per deputati e senatori che per i governanti.

Tabella 2. *Iniziativa legislativa del governo e del parlamento e tasso di approvazione.*

Legislature	Progetti presentati dal governo	Di cui approvati	Progetti presentati dal parlamento	Di cui approvati	Totale	Media Mensile
I	2547	80.6	1375	18.9	3922	63
II	1667	84.8	2514	19.1	4181	72
III	1569	82.8	3688	13.0	5257	87
IV	1569	75.4	4414	17.5	5983	100
V	977	64.2	4189	5.1	5166	103
VI	1255	67.7	4597	5.9	5852	122
VII	1022	55.5	2646	3.7	3668	102
VIII	1358	55.6	3980	7.2	5338	116
IX	1287	44.1	4642	4.75	5929	124
X	1471	50.3	6920	4.6	8391	150
XI	862	27.9	4269	5.3	5131	221
XII	1143	23.0	5020	0.95	6163	257
XIII	1453	49.1	10479	2.3	11932	199
XIV*	333	57.3	5932	0.9	6265	261

Fonti: [De Micheli, Verzichelli 2003]

I dati relativi alla XIV legislatura sono aggiornati al 30/06/2003. Non sono state considerate le proposte di legge d’iniziativa regionale, né quelle d’iniziativa popolare, e neppure quelle d’iniziativa del CNEL.

A fronte di ciò, gli esecutivi continuano a cercare di accreditarsi come principali “produttori” di norme anche se costretti a fare uso di strumenti poco ortodossi, al fine di allontanare l’immagine di una assemblea, come quella della *Prima Repubblica*, attore e arena fondamentale del processo decisionale. Ad un esame più approfondito, l’accentramento governativo della funzione legislativa mostra non poche difficoltà: il ricorso sempre meno frequente all’iniziativa ordinaria (oggi utilizzata pressoché esclusivamente per provvedimenti con riserva di legge) e il

suo scarso tasso di approvazione a fronte dell'esiguo numero di disegni da approvare (tab. 2), rivelano degli esecutivi che producono norme in maniera ancora abbastanza lontana dai canoni tipici di un sotto-sistema governo-parlamento "avversariale". Il recente esame ribadisce l'esistenza di gabinetti che non gestiscono in modo tendenzialmente esclusivo la produzione normativa, alla cui formazione concorre una iniziativa multiforme di parlamentari appartenenti ai gruppi *forti*, in concomitanza con il proliferare incessante della già intensa attività propositiva.

Altra peculiarità sopravvissuta alla *Prima Repubblica* è il persistere di ampie maggioranze nella produzione legislativa. Infatti, la "scarsità d'opposizione" pare essere una peculiarità di quasi tutte le legislature; esse continuano ad essere caratterizzate da una percentuale media di consensi tra il 75% ed il 90% nell'approvazione della legislazione (maggioranze molto più ampie di quelle che hanno sostenuto i diversi governi) [De Micheli 1994; 1997; Capano e Giuliani 2003]. Quest'ampia cooperazione si esprimeva, fino alla IX legislatura, soprattutto nella processo legislativo nelle arene decentrate; successivamente, invece, l'aggregazione di un ampio consenso transpartitico si è estesa alle più frequenti approvazioni in assemblea plenaria, anche per provvedimenti reputati *difficili* come le leggi delega. Viene quindi confermato il persistere, tranne in alcuni casi eclatanti (peraltro enfatizzati dai *media*), della ricerca di un consenso più ampio, vuoi per una garanzia di pacificazione sociale, vuoi per *spalmare* le responsabilità tra maggioranza e opposizione, o forse più semplicemente per il trascinarsi di consuetudini "consociative" che si attenueranno, verosimilmente con il consolidarsi del modello maggioritario.

3. DECLINO DEL PARLAMENTO O EVOLUZIONE MAGGIORITARIA: DELEGA LEGISLATIVA E DELEGIFICAZIONE

Dopo aver constatato il venir meno della centralità della decretazione (tab. 3) (soprattutto come reiterazione) nel processo decisionale, ed il persistere del depotenziamento della funzione legislativa ordinaria, si è cercato di osservare se l'emanazione delle politiche procedesse per altre vie. Una prima analisi quantitativa della produzione normativa rivelava un copioso incremento nell'utilizzo delle procedure di delega legislativa e di delegificazione³ come strumenti di co-

³ Il fondamento della delega legislativa è contenuto nell'art. 76 della Costituzione, in base al quale le camere (con procedimento ordinario) possono delegare all'esecutivo l'emanazione di decreti legislativi con forza di legge – indicandone principi e criteri direttivi – per un tempo determinato e per oggetti definiti. Con la legge n. 400/1988 (art. 14) sono state precisate le procedure di promulgazione.

governo. Semplificando, è possibile ipotizzare un sorta di *sostituzione* dei decreti con le deleghe come strumenti decisionali. Infatti, se ripercorriamo brevemente la *storia* della procedura di delegificazione notiamo che dopo una fase ascendente, durata fino alla metà degli anni cinquanta (in parallelo con il progressivo costituirsi della legislazione primaria), l'uso della normazione secondaria da parte degli esecutivi è costantemente diminuito fino al 1969 [Bonanni 1983], per riprendere vigore negli anni settanta, quando la delega venne impiegata per sbloccare riforme già da lungo tempo progettate [Lupo 1999]. Ma è solo con la crisi degli anni novanta che tale strumento è divenuto una fonte normativa rilevante (tab. 4). Da allora, infatti, si è verificato un trasferimento dalle sedi parlamentari all'esecutivo di una serie di provvedimenti complessi [Lupo 1999; Cammelli 2001]. Il prototipo di questo processo è la *legge delega Amato*, n. 412/1992, contenente deleghe per la riforma strutturale di quattro settori di spesa (previdenza, sanità, pubblico impiego e finanza locale) [Palanza 2001]. I governi dell'ultimo decennio hanno inaugurato un modello di utilizzo delle deleghe diverso dal passato, chiedendo spazi di manovra in materie sempre più ampie e ottenendo la possibilità di interventi ripetuti mediante i cosiddetti *decreti correttivi* [Lippolis 2001].

TABELLA 3. *Decreti legge presentati, convertiti, decaduti, respinti e reiteranti altri decreti per legislatura.*

Legislatura	Dl presentati	Media Mensile	Dl convertiti (%)	Dl decaduti (%)	Dl respinti (%)	Dl reiteranti altri decreti (%)
I	29	0.5	28 (96.5)	1 (3.4)	1 (3.4)	0 (0)
II	60	1	60 (100)	-	-	0 (0)
III	30	0.5	28 (93.3)	-	2 (6.6)	0 (0)
IV	94	1.6	89 (94.6)	3 (3.2)	-	1 (1)
V	69	1.4	66 (95.6)	-	3 (4.3)	5 (7.2)
VI	124	2.6	108 (87.0)	16 (12.9)	-	5 (4)
VII	167	4.6	136 (81.4)	15 (9.0)	16 (9.6)	8 (4.8)
VIII	275	6.1	69 (61.4)	93 (33.8)	13 (4.7)	69 (25.1)
IX	307	6.4	136 (45.7)	141 (45.9)	30 (9.8)	85 (27.7)
X	470 ¹	8.4	187 (39.7)	264 (56.2)	15 (3.2)	191 (40.6)
XI	514 ²	21.4	118 (23)	356 (49.8) ³	9 (1.8)	258 (49.6)

segue

XII	577 ⁴	23.1	122 (21)	445 (77.1)	10 (1.7)	364 ⁵ (63)
XIII (fino al 12/1996)	286	17.4	47 (16)	223 (77.9)	5 (1.7)	161 ⁶ (56)
XIII	487 ⁷	8	174 (36)	284 (58.3)	29 (6.0)	161 (35.2)
XIV	99	4.1	83 (83.8)	1 (1,0)	-	-

Fonte: [De Micheli, Verzichelli 2003].

I dati relativi alla XIV legislatura sono aggiornati al 30/06/2003.

Nota:

- ¹ Quattro dei 470 decreti legge sono stati restituiti al governo.
- ² Di cui 31 restituiti al governo quindi ne rimangono 483.
- ³ Nei 356 d.l. decaduti sono compresi anche i 75 decreti la cui decorrenza dei termini cadeva nella legislatura successiva.
- ⁴ 88 Decreti legge, enunciati nella XII sono stati ivi conteggiati.
- ⁵ 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.
- ⁶ 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.
- ⁷ Di cui 29 restituiti al governo per essere ripresentati (4 da ripresentare alla camera e 25 al senato).

TABELLA 4. *Leggi di delega e di autorizzazione alla delegificazione (% su totale leggi emanate).*

Legislatura	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV
Numero di Leggi di delega ed autorizzazioni alla delegificazione	8	7	26	16	6	56	17
% su totale della legislazione	0.76	0.88	2.4	5.1	2.0	6.2	7,9

Fonte: [De Micheli, Verzichelli 2003].

I dati relativi alla XIV legislatura sono aggiornati al 30/06/2003.

Volendo ora approfondire il rilancio di tale procedura, rileviamo che esso inizia nella X legislatura, con l'emergere della necessità di recepire numerose direttive europee, e via via si caratterizza per la *tecnicità* delle materie delegate ⁴ [Manzella 1995]. In seguito (XI legislatura), gli esecutivi conquistano uno spazio di manovra sempre più ampio nell'uso della normazione secondaria e ottengono un numero crescente di deleghe *pesanti* di *riforma* con cui emanano disposizioni innovative [Vassallo 2001]. Nel biennio seguente (XII legislatura), invece, l'uso di tali strumenti si è attenuato, ma ha ripreso vigore nella legislatura successiva ⁵, segnalandosi anche per l'estesa applicabilità ⁶. Siamo, dunque, al cospetto di una crescente disponibilità del parlamento a concedere alcune sue prerogative legislative, a fronte della volontà dell'esecutivo di acquisire queste prerogative, come dimostra il fatto che spesso le leggi delega sono approvate da un insieme di forze politiche più ampio di quello di maggioranza [Giuliani e Capano 2001].

L'ampio accordo sarebbe spiegabile per alcuni [Cozzoli 1998] dal fatto che l'utilizzo di simile procedura sia conseguente anche ad una volontà di rivalutare le facoltà di vigilanza parlamentare rispetto all'intervento più *decisionale* del governo, che potrebbe ben accompagnarsi ad una connotazione di funzionamento avversariale del sotto-sistema governo-parlamento. L'assemblea legislativa, al presente, nella concessione delle deleghe svolge un compito preventivo ed uno, successivo, sul contenuto dell'operato del gabinetto. Da parte dell'esecutivo, la disponibilità al recepimento delle indicazioni del legislativo risulta variabile ⁷: si può affermare che, nel complesso, l'accoglimento delle modifiche sui testi defi-

⁴ 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 2001].

⁵ 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.

⁶ Sono i governi Prodi e D'Alema ad esibire il grado di attuazione delle leggi delega più alto (pari al 73%).

⁷ Questo aspetto mostra tutta la complessità del processo decisionale [Predieri 1992]: dall'VIII legislatura l'esecutivo è obbligato a chiedere il parere delle commissioni permanenti delle camere, competenti per materia. Tale disposizione può, però, provocare l'emanazione di due pareri parlamentari discordi che offrono al governo un ruolo di *mediatore* se non di *arbitro* degli indirizzi espressi dalle commissioni" [Lupo 1999, 374], indebolendo la rilevanza dell'assemblea nella determinazione degli schemi di decreto. Nel corso della XIII legislatura si sono sviluppate prassi diverse: la formulazione dei pareri, per i più importanti decreti legislativi, da parte di commissioni bicamerali opportunamente costituite, oppure la compartecipazione di più commissioni (permanenti) diverse alla stesura del parere.

nitivi dei decreti legislativi (o dei regolamenti) sottoposti a parere, si sia attestato entro valori *medi*⁸. Tuttavia, Caretti e Morisi [2001], osservano come con la delega l'opposizione possa vedere attenuata la propria capacità di influire sul contenuto del prodotto normativo finale, specie se tale prassi assume le dimensioni quantitative e qualitative registrate nell'ultima legislatura⁹.

A rafforzare la sempre più pervasiva presenza di questo tipo di provvedimento nel processo decisionale va anche segnalato il fatto che negli ultimi anni la delega parlamentare ha accordato tempi via via accresciuti per l'esercizio 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].

Provando a dare una lettura complessiva dell'utilizzo di questa procedura nella *Seconda Repubblica*, il suo frequente ricorso può interpretarsi in maniera ambivalente: esso può rivelare un'augmentata capacità normativa degli esecutivi, ma può altresì palesare l'incerta fiducia che gli stessi nutrono nei confronti della coalizione di maggioranza nella gestione del procedimento legislativo ordinario [Vassallo 2001]. I governi hanno continuato a sfruttare le deleghe legislative in misura crescente, anche al di là delle intenzioni iniziali, ossia per coprire i ritardi italiani nel recepimento delle direttive comunitarie e – dal 1992 – per cercare con *nuovi* strumenti di modificare il disavanzo pubblico eccessivo¹⁰. Nell'ultimo decennio, quindi, il decreto legge, prima, e la legge di delega, poi, sono diventati strumenti usuali dell'intervento legislativo, spostando il *baricentro* normativo verso il governo e lasciando all'assemblea soprattutto il compito di emanare disposizioni di carattere generale. Risulta, infatti, più facile ottenere il sostegno parlamentare su una delega (magari *blindandola* attraverso un'intesa di vertice) piuttosto che per portare avanti l'iter ordinario di una ponderosa legge di riforma [Vassallo 2001]. Il governo pare quindi aver trovato una nuova *strada* per facilitarli il non semplice svolgimento della funzione decisionale, che continua a presentarsi come qualcosa di più complesso della mera ratifica parlamentare di programmi degli esecutivi.

⁸ L'analisi di Caretti e Morisi rivela un tasso di recepimento del 63% da parte del governo, considerando ottemperamento "parziale" e "totale".

⁹ D'altra parte, l'analisi svolta dagli stessi autori sui pareri espressi dalla commissione consultiva sull'attuazione della riforma amministrativa (legge 59/1997), 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 e Morisi 2001].

¹⁰ Come sottolinea Palanza [2001], le grandi deleghe spesso si associano a complessi processi di concertazione che precedono o seguono l'atto normativo principale e i provvedimenti di diverso livello che lo attuano.

E l'assemblea quale ruolo può realmente ritagliarsi all'interno della complicata procedura di delega legislativa? Essendo previste consultazioni incrociate e parallele di commissioni parlamentari e organi di controllo (per esempio nel caso di autonomie territoriali) – che spesso non riescono a svolgersi in modo ordinato ed efficace¹¹, e rendono necessario l'intervento dei presidenti delle camere al fine di regolare la sequenza di pareri e decisioni (cfr. le novelle al regolamento della camera dei deputati del 1999) – il ruolo del parlamento si sostanzia in un atto che sta a metà strada tra la funzione di indirizzo e quella di controllo: il parere. Secondo Lippolis [2000] l'assemblea durante l'espletamento di queste procedure si configura come un attore più attivo di quanto non sembri, ossia essa si presenta (con maggioranze sovente sovrabbondanti) disinvolta e generosa nella concessione delle deleghe, ma cerca in un certo senso di riappropriarsene, o meglio di controllarle, attraverso i pareri preventivi diventati quasi una tappa obbligatoria dell'*iter*. Tali atti, forniti da commissioni permanenti o bicamerali, danno generalmente indicazioni sul contenuto del provvedimento che il governo è chiamato ad emanare, tramite suggerimenti puntuali o prospettando un indirizzo specifico per la redazione del testo definitivo. Sebbene l'ottemperanza da parte degli esecutivi a questi pareri non sia obbligatoria, i gabinetti – come rileva sempre Lippolis [2000], tendono in un buon numero di casi a conformarsi alle direttive del legislativo, producendo così un atto normativo in cui è possibile affermare che vengano coniugate le differenti volontà di governo e parlamento.

Simili considerazioni valgono per le norme di delegificazione (ossia l'eliminazione dei vincoli giuridici a seguito della quale determinate materie non devono più essere regolamentate tramite legge dello stato) a cui si ricorre sempre più frequentemente. Più precisamente, con i provvedimenti finanziari del 1993 e 1994, gli esecutivi (Amato I e Ciampi) hanno chiesto al parlamento di delegificare allo scopo di procedere al riordino e alla razionalizzazione dei nodi strutturali della spesa pubblica e alla riforma della pubblica amministrazione [Fabbrini 1998], basandosi su quanto statuito della legge 400/1988¹². Successivamente, la maggioranza che sosteneva il governo Prodi ha licenziato un nuovo provvedimento (la legge n. 59 del 1997 conosciuta come *Bassanini uno*) che identifica altri due settori affidati al potere regolamentare del governo (organizzazione dei ministeri e disciplina dei procedimenti amministrativi). Con questo provvedimento viene altresì istituita la *legge annuale di delegificazione*, nella quale sono indicati i procedimenti da delegificare per i dodici mesi seguenti e che si pone come un "ri-

¹¹ A riguardo si veda il caso della prima legge Bassanini, esaminato da Palanza [2001].

¹² Gli ambiti in cui può agire la *deregolamentazione* sono specificati anche nella legge 100 del 31 gennaio 1926.

medio di politica legislativa contro il disordine normativo” perenne del nostro sistema [Dickmann 1998, 315]. L’attuazione del programma di semplificazione dei procedimenti amministrativi è poi proseguito con la legge 59 del 1999; dal medesimo anno è prevista la trasmissione obbligatoria al comitato per la legislazione dei progetti di legge contenenti norme di delega o delegificazione al fine di accertarne preventivamente il contenuto, garantendo così un ulteriore controllo sull’operato degli esecutivi.

4. L’ATTIVITÀ NON LEGISLATIVA

Se da un punto di vista sostanziale la più frequente concessione della delega può considerarsi una delle novità del sotto-sistema governo-parlamento nelle ultime legislature, da un punto di vista quantitativo l’attività più rilevante è diventata quella *non legislativa*.

L’insieme di queste attività è stato sovente trascurato dalle analisi empiriche delle funzioni parlamentari, sia a causa della maggiore rilevanza, non solo effettiva, ma anche simbolica della funzione legislativa, sia, di converso, per la bassa efficacia degli atti di controllo e indirizzo entro un sistema politico – quello della *Prima Repubblica* – in cui era, per certi aspetti, non facile disgiungere le responsabilità delle diverse forze politiche nell’elaborazione delle decisioni.

Non sembra dunque di poco interesse riprendere il filo dell’indagine (in questa prima istanza in termini meramente quantitativi¹³), degli atti che vengono ricompresi sono tale dizione, e il monitoraggio del loro mutare legislatura per legislatura, al fine di comparare le caratteristiche dell’ultimo decennio con i precedenti. In questo paragrafo, pertanto ci si limiterà, dopo averli sinteticamente connotati, ad evidenziare le possibili varianti di utilizzo – da un punto di vista si è detto quantitativo – tra la *Prima* e la *Seconda Repubblica*, oltretutto formulare qualche tenue ipotesi interpretativa che potrà servire come spunto per più approfondite analisi.

Inizieremo con la riflessione sulle *mozioni e risoluzioni* ovvero procedure dirette ad indirizzare il comportamento del governo mediante la promozione di un voto delle camere. La mozione può riguardare, oltre che la concessione o il ritiro della fiducia al governo, una censura di determinati comportamenti, oppure può

¹³ Chi scrive è attualmente impegnata nella attuazione di una ricerca empirica più approfondita sull’uso degli strumenti non legislativi da parte di ogni forza politica durante la cosiddetta Seconda Repubblica, che auspica di completare con un’analisi del contenuto della stessa.

configurarsi come un provvedimento *omnibus*, utilizzabile con scopi di organizzazione parlamentare¹⁴. Più specificamente, si tratta di una pratica collegiale (la mozione deve infatti essere sottoscritta da dieci deputati o da otto senatori) che spinge l'assemblea a modificare il proprio ordine del giorno e discutere su questioni generali (solitamente, vicende di attualità politica). Tale atto non impegna in modo cogente il governo, il quale non deve sottostare a nessun obbligo a seguito della sua presentazione. Durante l'intero periodo repubblicano si è ricorso a questo strumento con una frequenza minore rispetto agli altri strumenti non legislativi. Comparando la presentazione di mozioni nelle tredici legislature terminate, si riscontra un aumento a partire dall'VIII legislatura, che diventa molto rilevante nella X e XI (con un incremento più che doppio del numero medio di mozioni presentate), in cui rispettivamente abbiamo il valore assoluto e la media mensile più elevata (tab. 5). Al riguardo, è possibile ipotizzare che i rapidi mutamenti che hanno segnato quegli anni abbiano potuto determinare un più assiduo uso delle mozioni, per esempio con lo scopo di aggiornare (o quantomeno tentare di farlo) l'organizzazione parlamentare alle nuove esigenze politico-istituzionali. Occorre sottolineare che l'aumentato ricorso a tale strumento non pare svalutarlo, poiché le percentuali di discussione/conclusione si mantengono in linea con le legislature precedenti. In termini più strettamente politici è possibile interpretare l'utilizzo della mozione per rimarcare il conseguimento di un'intesa tra la maggioranza e l'opposizione su un qualsiasi argomento, o meglio sul modo di trattare un certo problema, come evidenzia il già citato caso delle commissioni Bozzi, frutto di un'ampia (anche se infruttuosa) convergenza di forze politiche decise a confrontarsi sulle riforme istituzionali, e l'ancor precedente mozione del luglio 1977, quando con una mozione fu praticamente sostituito il programma del governo Andreotti III¹⁵.

La *risoluzione* è invece un strumento *individuale* innestato su un procedimento già svolto, riconducibile all'iniziativa di un unico parlamentare, il cui fine è di manifestare orientamenti e definire indirizzi su specifici argomenti. Questa procedura – entrata nella strumentazione parlamentare con i regolamenti del 1971 – può avere come sede sia l'aula che la commissione. Guardando la tabella 6 la prima considerazione che viene da fare è relativa alla crescita dell'uso di questo pro-

¹⁴ Un esempio di tale uso fu la nascita della commissione *Bozzi* per le riforme istituzionali, costituita con due mozioni analoghe alla camera ed al senato nel 1983.

¹⁵ Il governo Andreotti del 1976, monocolore democristiano, aveva ottenuto la fiducia grazie all'astensione delle forze dell'arco costituzionale su un primo programma che fu appunto *sostituito*, senza il conferimento di una nuova fiducia e senza un intervento diretto dell'esecutivo, da un documento più completo sostenuto organicamente dalle forze della *solidarietà nazionale*.

cedimento in sede plenaria, piuttosto che nelle arene ristrette delle commissioni. Negli anni novanta, una modesta ma significativa quantità di risoluzioni in aula pare istituzionalizzarsi, e la percentuale di svolgimento di tali procedimenti è elevatissima. Il secondo elemento interessante sta nel fatto che, apparentemente, nelle fasi di maggiore instabilità può essere più sentita, da parte degli eletti, l'esigenza di *dare consigli* al governo e manifestare le proprie posizioni, soprattutto se dissenzienti con quelle delle maggioranze, ma può essere anche più difficile riuscire a imporre questi procedimenti nella complessa agenda parlamentare. Lo dimostra il biennio della XII legislatura, che vede una esplosione di risoluzioni (sia in aula che in commissione), benché il livello di conclusione di tali procedimenti risulti poi deludente.

TABELLA 5. *Mozioni presentate e votate per legislatura.*

Legislatura	Mozioni presentate (media mensile)	Mozioni votate (%)
I	104 (1.6)	25 (24)
II	131 (2.3)	29 (22)
III	156 (2.6)	24 (15)
IV	144 (2.4)	35 (24)
V	175 (3.5)	56 (32)
VI	85 (1.8)	35 (41)
VII	70 (1.9)	25 (36)
VIII	246 (5.3)	106 (43)
IX	236 (4.9)	131 (56)
X	593 (10.6)	310 (52)
XI	250 (11.4)	67 (27)
XII	225 (9.0)	63 (28)
XIII	515 (8.6)	151 (29)
XIV	397 (16.5)	191 (48)

Fonte: [De Micheli, Verzichelli 2003].

I dati relativi alla XIV legislatura sono aggiornati al 30/06/2003.

Anche all'interno delle diverse commissioni l'uso della risoluzione sembra acquisire maggiore rilevanza con il passare delle legislature; la percentuale di risoluzioni svolte, a fronte di un loro aumento in numero assoluto, si innalza nel-

le ultime legislature, per superare un tasso di conclusione del 40%. Sarà interessante valutare l'impatto in termini di pubblicità del singolo parlamentare e di *servizio di collegio (constituency service)* collegato a questa procedura nelle arene decentrate. Al momento, possiamo dire che la *seconda repubblica* vede le proprie arene decentrate sempre più impegnate nella svolgimento di atti di indirizzo individuali, rivelando un certo interesse degli eletti verso questa interpretazione del proprio mandato. Su un piano più generale, i dati sembrano sostenere quanto ipotizzato da Della Sala e Kreppel [1998], riguardo all'elevato grado di adattabilità organizzativa delle arene decentrate ai mutamenti politici, che si concretizza in uno spostamento del *cuore* delle loro attività, non più rappresentato dall'attività deliberativa bensì da quella di controllo e indirizzo sull'operato del governo.

TABELLA 6. *Risoluzioni presentate e votate, in assemblea e in commissione.*

Legislature	Risoluzioni presentate in assemblea (media mensile)	Risoluzioni Concluse ¹ in assemblea (%)	Risoluzioni presentate in commissione (media mensile)	Risoluzioni concluse in commissione (%)
V	1 ²	1 (100)	5	1 (20)
VI	3	3 (100)	35 (0.7)	6 (17)
VII	54 (1.5)	43 (80)	138 (3.8)	44 (32)
VIII	113 (2.5)	77 (68)	299 (6.5)	77 (26)
IX	93 (1.9)	65 (70)	364 (7.6)	121 (33)
X	206 (3.7)	206 (100)	537 (9.6)	204 (38)
XI	36 (1.6)	36 (100)	372 (16.9)	159 (43)
XII	60 (2.4)	29 (48)	579 (23.2)	200 (36)
XIII	150 (2.5)	141 (94)	1135 (18.9)	449 (40)
XIV	118 (4.9)	118 (100)	293 (12.2)	141 (48)

Fonti: [De Micheli, Verzichelli 2003].

I dati per la XIV legislatura sono aggiornati al 30 giugno 2003.

Nota:

¹ Tra gli atti conclusi sono compresi i provvedimenti il cui iter si è concluso per qualsiasi causa (atti svolti, assorbiti, trasformati, decaduti, ritirati).

² Dal 1° maggio 1971, data di entrata in vigore del nuovo Regolamento.

Gli strumenti più utilizzati dagli eletti sono tuttavia quelli con carattere più marcatamente ispettivo, a cui si ricorre per svolgere un diretto controllo sul governo. Ovverosia, *interrogazioni, interpellanze, e inchieste parlamentari*. Le prime hanno il semplice scopo di richiedere al governo maggiori chiarimenti su una determinata questione, le seconde si configurano come domande motivate il cui interlocutore deve fornire risposte parimenti motivate. Si tratta delle procedure *classiche* di ispezione parlamentare il cui carattere *puntuale ed episodico* si contrappone alle caratteristiche di organicità e continuità delle commissioni di inchiesta [Manzella 1991]. Il terzo tipo di procedura, invece, può essere considerato più *invasivo*, caratteristico dei regimi democratici in cui l'esecutivo non ha bisogno della fiducia del legislativo; nel nostro sistema non vi si ricorre molto frequentemente.

Le *interrogazioni a risposta orale* possono essere poste sia in aula, sia (dal 1971) in commissione, e danno elevata visibilità al ricorrente. Andrea Manzella [1991, p. 148], molto efficacemente, le definisce “*affiches de doléances, tazebao* che i parlamentari appendono ai resoconti per far capire che al di là dei gruppi, delle commissioni, ci sono anche loro”. Esse vengono utilizzate abbastanza spesso con lo scopo di esprimere biasimo verso l'attività dell'esecutivo e per metterlo in difficoltà.

La rilevanza di questi atti nella dinamica dei rapporti governo-parlamento è dimostrata dalla loro istituzionalizzazione all'interno della programmazione parlamentare. Alla camera la seduta del mercoledì è, infatti, dedicata al cosiddetto “*question time*”, ossia alle interrogazioni a risposta immediata (mentre per le interrogazioni ordinarie sono riservati i 40 minuti iniziali di ogni seduta)¹⁶. L'attuale vitalità dello strumento emerge dall'analisi di lungo periodo del suo utilizzo: dopo una prima fase di crescita che aveva raggiunto il suo culmine nel corso della VIII legislatura (tab. 7)¹⁷, il ricorso all'interrogazione a risposta immediata entrava in crisi, toccando il punto più basso di applicazione nella breve XII legislatura. Negli ultimi anni, invece, l'uso di tale strumento torna sui suoi valori più alti, accompagnandosi alla più elevata percentuale di esame.

Non sembra dunque che questo istituto abbia perso rilevanza a causa di un suo eccessivo utilizzo e, per quanto nell'impossibilità materiale di rispondere a tutte le domande, il 44% delle interrogazioni e circa il 50% delle interpellanze

¹⁶ Il presidente della camera o la conferenza dei capigruppo al senato, settimanalmente, indicano le materie su cui il governo deve rispondere. Le interrogazioni non devono superare il numero di cinque o sei e devono essere presentate da forze politiche differenti. L'esecutivo ha due minuti per rispondere, mentre il postulante ha un minuto per replicare, ed infine altri parlamentari possono chiedere veloci delucidazioni sull'argomento in discussione.

¹⁷ Proprio in quegli anni alcuni esperti (Romano, Bartole [1998]) deprecavano la frequenza con la quale gli esecutivi non rispondevano alle interrogazioni e alle interpellanze.

portate a termine rivelano una possibilità significativa per i parlamentari di ottenere qualche soddisfazione alle proprie richieste (tabb. 7 e 8). A margine di quanto fin qui detto, ci pare opportuno annotare che le legislature di transizione (specialmente la XI e la XII), mostrano il minor numero di interrogazioni poste all'operato dell'esecutivo in assemblea plenaria, vuoi forse per la componente *tecnocratica* dei governi del periodo, vuoi per l'inferiore visibilità di deputati e senatori, in quegli anni di crisi di legittimità. Al contrario, il risveglio della XIII legislatura riguarda tutti gli strumenti di controllo individuale e in particolare quelli che apparentemente sono più utili per rendere visibile ed efficace l'azione di un rappresentante di interessi specifici, "di collegio": cioè, le interrogazioni in commissione e le interpellanze.

TABELLA 7. *Interrogazioni presentate e votate (assemblea e commissione).*

Legislatura	Presentate in assemblea (media mensile)	Concluse ¹ in assemblea (%)	Presentate a risposta scritta (media mensile)	Concluse a risposta scritta (%)	Presentate in commissione ² (media mensile)	Concluse in commissione (%)
I	5468 (88)	2404 (44)	12472 (201)	12088 (97)		
II	4198 (72)	1433 (34)	33314 (574)	28776 (86)		
III	5427 (90)	1870 (34)	28662 (478)	24195 (84)		
IV	7318/(122)	2094 (29)	27125 (452)	20759 (77)		
V	5814 (116)	977 (17)	22078 (442)	15005 (68)	171 (3)	11 (6)
VI	4608 (96)	788 (17)	17253 (359)	10461 (61)	1284 (27)	370 (29)
VII	3831 (106)	1467 (38)	7736 (215)	4380 (122)	1600 (44)	724 (45)
VIII	7886 (171)	1819 (23)	20204 (439)	10641 (53)	4079 (87)	1530 (37)
IX	3473 (72)	1020 (29)	21854 (455)	11828 (54)	3170 (66)	1021 (32)
X	3547 (63)	1194 (34)	31750 (567)	14710 (46)	3517 (63)	1203 (34)
XI	1189 (54)	262 (22)	21619 (983)	5206 (24)	1953 (89)	471 (24)
XII	891 (36)	262 (22)	19015 (760)	5361 (28)	2101 (84)	536 (26)
XIII	6966 (116)	3037 (44)	34665 (578)	12035 (35)	8893 (148)	3614 (41)
XIV	3575 (149)	1393 (39)	11602 (483)	4230 (36)	2164 (90)	1245 (58)

Fonte: [De Micheli, Verzichelli 2003].

I dati per la XIV legislatura sono aggiornati al 30 giugno 2003.

Nota:

¹ Tra gli atti conclusi sono compresi i provvedimenti il cui *iter* si è concluso per qualsiasi causa (atti svolti, assorbiti, trasformati, decaduti, ritirati).

² Dal 1° maggio 1971, data di entrata in vigore del nuovo Regolamento.

TABELLA 8. *Interpellanze presentate e votate (assemblea e commissione).*

Legislatura	Interpellanze presentate in assemblea (media mensile)	Interpellanze votate in aula (%)
I	985 (16)	251 (25)
II	900 (16)	173 (19)
III	1255 (21)	152 (12)
IV	1324 (22)	359 (27)
V	809 (16)	92 (11)
VI	818 (17)	180 (22)
VII	545 (15)	268 (49)
VIII	2546 (55)	1143 (45)
IX	1111 (23)	314 (28)
X	1825 (33)	613 (34)
XI	1189 (54)	262 (22)
XII	890 (36)	248 (28)
XIII	2949 (49)	1485 (50)
XIV	1225 (51)	632 (52)

Fonte: [De Micheli, Verzichelli 2003].

I dati per la XIV legislatura sono aggiornati al 30 giugno 2003.

Hanno, invece, uno scopo diverso, che possiamo definire più *tecnico*¹⁸, le *interrogazioni a risposta scritta*, che concedono poca o nessuna pubblicità a chi le presenta, offrendo però la possibilità di ottenere informazioni dettagliate su determinati fatti. Inoltre, concretizzandosi in rapporti scritti, il loro svolgimento presenta il vantaggio di non sottrarre tempo ai lavori parlamentari. Questa prassi sembra, con il passare delle legislature, diminuire la sua efficacia, nel senso che le percentuali di richieste ottenenti soddisfazione si riduce drasticamente a partire dagli anni novanta: dal tasso elevatissimo di risposta (97%) della I legislatura, si arriva infatti al 35% della XIII.

È plausibile ipotizzare che l'aumento progressivo nell'uso di questo strumento fosse dovuto al bisogno di investigare circa l'esito di provvedimenti e comportamenti del governo che toccano le *constituency* degli eletti: le risposte scritte rappresentano infatti l'opportunità per i parlamentari di poter esibire in collegio la

¹⁸ A causa del maggior tecnicismo richiesto dal contenuto delle domande, solitamente, la risposta viene elaborata non dal ministro ma dal suo staff.

testimonianza dell'impegno devoluto per la soluzione di determinati problemi e tener fede agli impegni presi con i propri elettori. Le modifiche in senso maggioritario del sistema elettorale costituirebbero dunque un altro possibile motivo di istituzionalizzazione delle interrogazione a risposta scritta. Tuttavia, la relativa rilevanza di tale strumento rispetto ad altre forme di controllo, e il suo minore impatto "parlamentare" renderebbero le risposte del governo "meno importanti delle domande", come si vede dal relativo insuccesso registrato in tutti gli anni novanta.

Per quanto concerne le *interpellanze*, anch'esse tendono ad aumentare col passare delle legislature; stabilizzandosi dopo la VIII legislatura (che rileva la media più elevata ¹⁹). Tuttavia, questo trend non diminuisce il tasso di conclusione, che anzi si innalza nell'ultima legislatura al 50%. Questo strumento sembra, pertanto, palesarsi come la pratica ispettiva – insieme all'interrogazione (a risposta orale) in aula – più efficace negli ultimi anni.

Vale infine almeno accennare all'unico strumento ispettivo statuito e regolato dalla Costituzione, il cui art. 82 prevede la possibilità da parte delle camere di nominare commissioni di inchiesta su materie di pubblico interesse, conferendo loro, limitatamente alle indagini ed agli esami previsti, "gli stessi poteri e le stesse limitazioni" dell'autorità giudiziaria. Una lunga disquisizione dottrina ha accompagnato, negli anni, la messa in opera di questo istituto che è assimilabile, unitamente ad altre attività di tipo inquirente ²⁰, alla funzione ispettiva, attraversando tuttavia anche la vocazione informativa del parlamento. Una tradizionale distinzione viene fatta tra le *inchieste legislative*, caratterizzate dalla necessità di raccogliere elementi utili in vista di un possibile impegno normativo, e quelle *politiche* in senso stretto, che sarebbero orientate al mero accertamento di elementi conoscitivi ed eventuali responsabilità relative ad accadimenti già *chiusi* dalle evidenti conseguenze sulla vita politica. Tuttavia, come riconosciuto anche recentemente [Caravita di Toritto 2001], tale distinzione non è sempre utile e la sua applicazione non sempre univoca.

Dal punto di vista dell'analisi dell'impatto istituzionale, non è tanto rilevante approfondire la natura delle motivazioni che vengono date alla formazione delle commissioni di inchiesta, quanto osservare l'effettivo utilizzo e le modalità con le quali le inchieste sono state pensate, affrontate e portate a termine dal

¹⁹ In questa fase si attuò un esperimento procedurale per rendere più efficace la selezione delle richieste, decidendo di dare precedenza a quelle segnalate dai capigruppo. Tuttavia, le segnalazioni divennero presto eccessive e l'esperimento decadde.

²⁰ Le camere possono infatti predisporre inchieste relative alla verifica di aspetti interni e procedurali (convocando dei cosiddetti giurì d'onore).

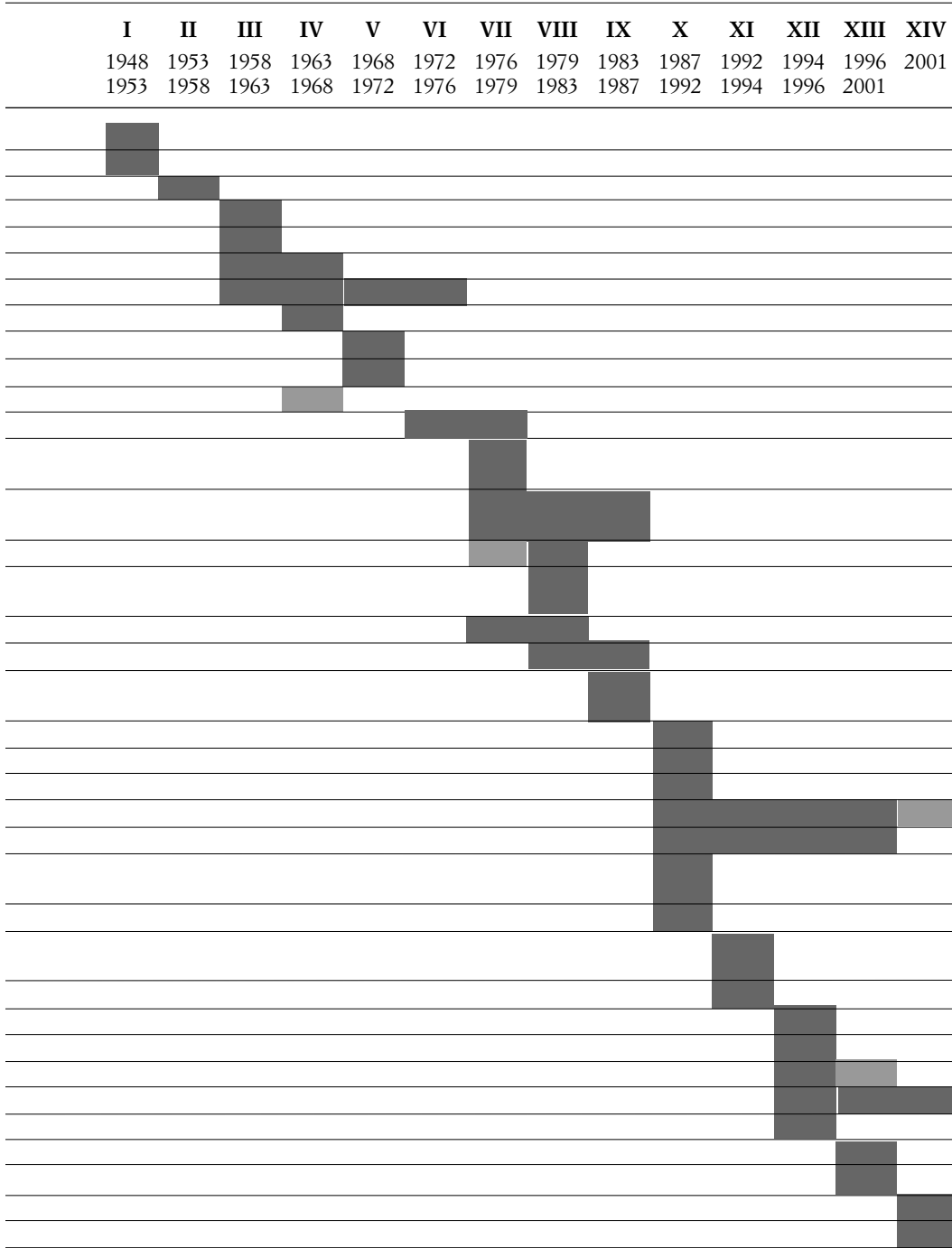
parlamento. Sotto questo profilo, il primo elemento da riportare è quello dell'effettivo impatto sul piano della prassi parlamentare, con la crescita di un numero elevato di commissioni. Già la prima legislatura repubblicana vedeva la creazione di una commissione di inchiesta, ma l'utilizzo a pieno regime di questo strumento si sarebbe incrementato col passare dei decenni fino ai giorni nostri (nella XIII sono state istituite cinque commissioni)²¹. In seconda battuta, ci sembra utile ricordare la significativa trasformazione, avvenuta proprio durante gli ultimi anni, da una forma di inchiesta scandita dal principio della "richiesta dell'opposizione" ad una tendenza che viene oggi definita in via ipotetica come "uso dell'inchiesta come strumento di governo" [Caravita di Toritto 2001, p. 730]. In sostanza, se in passato il ricorso a questo strumento si qualificava essenzialmente come una forma di garanzia in mano alle minoranze, utilizzata del resto anche successivamente alla fine dei partiti della *Prima Repubblica*, dall'inizio della XIV legislatura c'è stata una inversione di tendenza dimostrata dal fatto che la maggioranza di governo ha richiesto la costituzione di due commissioni per indagare l'operato dell'odierna opposizione, già maggioranza nella legislatura precedente (tab. 9).

Per concludere, nel regime parlamentare odierno l'attività di ispezione svolta dagli eletti appare in generale più cospicua. L'incremento può essere collegato ad una maggiore distinzione, nei ruoli di maggioranza e opposizione, che si sarebbe verificata nell'ultimo decennio (almeno nel confronto con quelli precedenti) e da una più elevata *autonomia decisionale* dell'esecutivo che, a sua volta, può aver incentivato una frequente attività di controllo sul suo operato da parte di quelle forze politiche non coinvolte. Complessivamente, bisogna però sottolineare che – nonostante l'impulso procedurale, ottenuto dall'attività non legislativa in seguito all'emanazione dei regolamenti parlamentari del 1971 – la prassi non colse e non coglie pienamente le opportunità potenziali di questi strumenti. L'assenza, infatti, di qualsiasi coordinamento e divisione del lavoro tra i due rami dell'assemblea, ed anzi una sorta di competizione per occuparsi degli argomenti più *rumorosi* del momento, rende l'esiguo tempo a disposizione per tale attività ancor meno redditizio, producendo dei dibattiti che diventano mere duplicazioni di posizioni già discusse nell'altra camera [Chimenti 1997].

²¹ Per l'analisi degli aspetti procedurali cfr. Caravita di Toritto [2001].

TABELLA 9. Commissioni parlamentari di inchiesta (monocamerale e bicamerale).

D'inchiesta sulla disoccupazione (monocamerale)
D'inchiesta sulla miseria in Italia e su i mezzi per combatterla (monocamerale)
D'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia (bicamerale)
D'inchiesta sul comportamento degli organi della P.a. in ordine al c.d. "anonima banchieri" (bicamerale)
D'inchiesta sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino (bicamerale)
D'inchiesta sui limiti posti alla concorrenza in campo economico (monocamerale)
D'inchiesta sul fenomeno della mafia (bicamerale)
D'inchiesta sul disastro del Vajont (bicamerale)
D'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (Sifar) (bicamerale)
D'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna (bicamerale)
Inchiesta sul funzionamento dell'INPS (monocamerale)
D'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (bicamerale)
D'inchiesta sulla fuga di sostanze tossiche avvenuta il 19 luglio 1976 nello stabilimento Icmesa e sui rischi potenziali per la salute e per l'ambiente derivanti da attività industriali (bicamerale)
D'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968 (bicamerale)
D'inchiesta sulla strage di Fani, sequestro e assassinio di Aldo Moro e terrorismo in Italia (bicamerale)
D'inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche e amministrative ad esso eventualmente connesse (bicamerale)
D'inchiesta e di studio sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti (bicamerale)
D'inchiesta sulla loggia massonica P2 (bicamerale)
Inchiesta sui "fondi neri" dell'IRI e delle società collegate e sulle connesse responsabilità amministrative e politiche (monocamerale)
Inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano (monocamerale)
Inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende (monocamerale)
Inchiesta sul caso della filiale di Atlanta della Banca nazionale del lavoro (monocamerale)
D'inchiesta sulla mafia e sulle altre associazioni criminali similari (bicamerale)
D'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (bicamerale)
D'inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981 (bicamerale)
D'inchiesta sulla condizione giovanile (monocamerale)
Inchiesta sulla utilizzazione dei finanziamenti concessi all'Iraq dalla filiale della Banca nazionale del lavoro (monocamerale)
Inchiesta sull'attuazione della politica di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (bicamerale)
Sulle vicende dell'Acna di Cengio (monocamerale)
Inchiesta sul fenomeno del c.d. caporalato (monocamerale)
Inchiesta sulle strutture sanitarie (monocamerale)
Sul ciclo di rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (monocamerale)
Sull'azienda si stato per gli interventi del mercato agricolo (Aima) (monocamerale)
Sul dissesto della Federconsorzi (bicamerale)
D'inchiesta sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis (monocamerale)
Inchiesta sul "dossier Mitrokhin" e l'attività d'intelligence italiana" (bicamerale)
Inchiesta sull'Affare Telekom-Serbia (bicamerale)



Nota bene: i dati relativi alla XIV legislatura sono aggiornati al 30 giugno 2003.

5. CONCLUSIONI

Quale immagine riepilogativa si può delineare alla luce di quanto evidenziato nelle pagine precedenti? Il funzionamento dell'attuale sotto-sistema governo parlamento maggioritario è poi così lontano da quello policentrico? Nonostante prevedibili elementi di continuità, le differenze sono degne di nota e ci pare quindi utile riassumerle e sottolinearle ancora una volta.

Rispetto al passato ci si trova di fronte a governi relativamente più forti nel senso di maggioranze più definite ma che, nel processo *day by day*, rivelano un certo grado di inadeguatezza che cercano di superare con strumenti non proprio ortodossi. Sembra quasi che i governi considerino l'assemblea non come una risorsa (da cui trarre legittimità e sostegno) bensì come un ostacolo o al meglio una lunga e noiosa formalità da aggirare, se possibile mediante qualche diversa procedura.

Risulta, dunque, ribadito dall'instaurarsi e dal primo consolidarsi di un funzionamento "più maggioritario" ciò che già si evidenziava nel periodo di transizione [De Micheli 1999]: il ridimensionamento della funzione legislativa dell'assemblea rappresentativa (soprattutto di quella che si esprimeva mediante l'operato delle commissioni), e nel contempo, il rafforzamento di un impulso allo svolgimento di un controllo sull'esecutivo. Tale funzione viene esercitata con una certa continuità da minoranze parlamentari che dispongono di strumenti per potere rendere pubblica, rallentare od ostacolare l'azione del governo, allo scopo ultimo di metterla in crisi. Si deve chiarire che, in generale, le procedure utilizzate dalle forze di opposizione (e da settori di *backbenchers* di maggioranza) continuano a mostrare una efficacia politica relativa. Se, pertanto, si rileva un insieme di strumenti di controllo [De Micheli, Verzichelli 2003], completato nella XIII legislatura con le nuove norme sulla richiesta di copertura televisiva e dal *question time in commissione*, è però doveroso sottolineare la bassa incidenza di tali strumenti nel condizionare il comportamento dei governi. Non si deve però dimenticare come i membri dell'assemblea sembrano cercare una visibilità, che forse la mutata struttura politica-istituzionale ha loro sottratto, mediante la presentazione pressoché continua di proposte di legge.

Resta da chiedersi quale rapporto ci sia fra gli argomenti e le prove di questa disamina e le conclusioni dell'articolo da cui si è preso spunto – del quale, come si è detto, questo scritto costituisce per molti aspetti la *continuazione*. In quel contributo si sosteneva che i mutamenti politici-istituzionali avessero reso il governo ed il parlamento reciprocamente più indipendenti producendo un processo decisionale più conflittuale e diviso [De Micheli 1999, p. 142]. Con i rilevamenti del quinquennio successivo si conferma tale ipotesi interpretativa, ossia l'utilizzo da parte degli esecutivi di maniere *diverse* di decidere, di emanare nor-

me cogenti, con cui godono di un maggiore grado di autonomia dall'assemblea (per esempio l'uso della delega in luogo del decreto), e la ricerca da parte di quest'ultima di altre vie (l'espandersi dell'attività propositiva, di controllo, di indirizzo) per continuare ad essere un attore rilevante e visibile del sotto-sistema.

La sfida dei prossimi anni sembra, quindi, per il parlamento, quella di mutare alcune delle proprie funzionalità per recuperare un ruolo parimenti "centrale" nel sistema politico, ma profondamente diverso rispetto al passato [Manzella 2001], vale a dire di trasformarsi da creatore di norme a garante della forma e del contenuto delle stesse.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CAMMELLI M. (2001), *Riforme istituzionali e regole*, in *Il Mulino*, 394, L, pp. 226-236.
- CAPANO G. e GIULIANI M. (2001), *Legiferare e governare fra I e II Repubblica*, in *Il Mulino*, 5, 2, pp. 945-947.
- CAPANO G. e GIULIANI M. (2003), *The Italian Parliament: in Search of New Role?*, in *Journal of Legislative Studies* (in corso di pubblicazione).
- CARAVITA DI TORITTO B. (2001), *L'inchiesta parlamentare*, in VIOLANTE L. (a cura di), *Il parlamento. Annali della Storia d'Italia Einaudi*, vol. 17, Einaudi, Torino, pp. 727-742.
- CARETTI P. e MORISI M. (2001), *Parlamento e politiche pubbliche. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge 59*, in *Quaderni Costituzionali*, XXI, 3, pp. 491-522.
- CHIMENTI C. (1997), *Addio prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiana nell'esperienza di dodici legislature*, Giappichelli, Torino.
- COZZOLI V. (1998), *La produzione legislativa dalla XI alla XIII legislatura: strumenti e contenuti*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, pp. 383-409.
- DELLA SALA V. e A. KREPPPEL (1998), *Dancing without a Lead*, in J.M. CAREY e M.S. SHUGART (a cura di), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 175-196.
- DE MICHELI C. (1994), *Crisi del policentrismo? Il funzionamento del parlamento italiano dal 1983 al 1992*, Tesi di dottorato, Firenze.
- (1997), *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XXVII, 1, pp. 151-187.
- (1999), *Rapporti fra istituzioni e processo legislativo: conflitto o consociazione?*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 10.
- DE MICHELI C. e VERZICHELLI L. (2003), *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna.
- DICKMAN R. (1998), *Il drafting come metodo della normazione*, in TRAVERSA S. e A. CASU (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, pp. 281-324.

- DORING H. (1995), *Fewer Though Presumably More Conflictual Bills: Parliamentary Government Acting as a Monopolist*, in H. DORING (a cura di), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin Press, New York, pp. 593-600.
- FABBRINI S. (1998), *Dal governo Prodi al governo D'Alema: continuità o discontinuità?*, in D. HINE e S. VASSALLO (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 1999*, Bologna, Il Mulino, pp. 139-159.
- GIULIANI M. (2002), *Il processo legislativo: comparazioni diacroniche e internazionali*, in O. PETRACCA (a cura di), *La competitività dell'Italia. Le istituzioni*, Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 63-113.
- LIPPOLIS V. (2000), *Il parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza*, in S. LABRIOLA (a cura di), *La transizione repubblicana*, Cedam, Padova.
- (2001), *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il parlamento. Annali della Storia d'Italia Einaudi*, vol. 17, Einaudi, Torino, pp. 613-658.
- LUPO N. (1999), *Le leggi delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi nell'esperienza repubblicana*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano*, Giuffrè, Milano, pp. 361-423.
- MANZELLA A. (1991), *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna.
- (2001), *Il percorso delle istituzioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Ritratto dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari, pp. 33-58.
- PALANZA A. (2001), *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il parlamento. Annali della Storia d'Italia Einaudi*, vol. 17, Einaudi, Torino, pp. 1211-1260.
- PREDIERI A. (1992), *L'attuazione delle direttive Ce in Italia*, in M. MORISI (a cura di), *La legge comunitaria in parlamento*, Giuffrè, Milano.
- ROMANO G. (1998), *Note sul sindacato ispettivo*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, pp. 325-382.
- VASSALLO S. (2001), *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in G. CAPANO e M. GIULIANI (a cura di), *Parlamento e processo legislativo nella transizione*, Il Mulino, Bologna, pp. 85-126.
- ZUCCHINI F. (2001), *Arena elettorale, arena parlamentare e arena legislativa*, in G. CAPANO e M. GIULIANI (a cura di), *Parlamento e processo legislativo nella transizione*, Bologna, Il Mulino, pp. 57-84.