

XV

I RUOLI RISPETTIVI DEL GOVERNO E DEL PARLAMENTO NELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA (Una ricerca comparata)*

SILVIO BENVENUTO**

1. PREMESSA

Nello schema classico della ripartizione dei poteri dello Stato che fu elaborato in Europa nel secolo diciottesimo da Montesquieu, il Parlamento rappresenta il “potere legislativo” che si contrappone (oltre che al potere giudiziario) al potere esecutivo. Secondo questo schema spetta al Parlamento soprattutto la funzione legislativa intesa come elaborazione delle prescrizioni generali mentre all'esecutivo residua l'attività di governo, di provvedere cioè ai casi concreti e particolari entro il quadro generale fissato dalla legislazione.

Rispetto a questo schema classico vi è stata un'evoluzione in molti sistemi costituzionali, naturalmente con aspetti ed incisività diversi a seconda delle tradizioni, della storia e delle vicende concrete di ciascun Paese.

Innanzitutto si è modificato rispetto al passato il concetto stesso di legge che ha perduto i caratteri originari di rarità e stabilità (la cosiddetta “maestà della legge”). In numerosi Paesi la legge non è l'unico o il principale strumento normativo che disciplina i rapporti dei cittadini fra loro e dei cittadini nei confronti degli organi pubblici e privati preposti al funzionamento dello Stato e della Pubblica Amministrazione. Inoltre i Parlamenti, che in un sistema democratico sono lo strumento politico del principio della sovranità popolare, tendono a svolgere in maniera sempre più penetrante anche le funzioni di controllo dell'esecutivo

* La presente ricerca corrisponde a una relazione presentata e discussa, nelle versioni inglese e francese, nella sessione di Copenaghen (settembre 1994) dell'Associazione dei Segretari generali dei Parlamenti.

** Vice Segretario generale del Senato della Repubblica.

e di partecipazione all'indirizzo politico di governo. Tali funzioni sono a volte altrettanto importanti che quelle tradizionalmente legislative.

Per altri aspetti va sempre più aumentando in molti Paesi il ruolo ed il peso del governo nell'esercizio della funzione legislativa di livello primario, secondo l'insegnamento teorizzato da molti pensatori del secolo scorso (in particolare J. Stuart Mill) per cui l'esecutivo è più adatto delle stesse assemblee parlamentari a proporre leggi, mentre tali assemblee sono più idonee a controllare e approvare le proposte dell'esecutivo.

L'esempio storico più significativo del ruolo determinante del governo nella formazione delle leggi in Parlamento è costituito dal modello inglese del *Cabinet Government*.

In base a questo modello, che anticipa l'avvento di quelle che un noto giurista, George Burdeau, ha chiamato le "democrazie governanti", la legge non viene vista come espressione della volontà generale, bensì come espressione del principio maggioritario e come principale strumento di governo.

Più recentemente anche in Francia, con la Costituzione del 1958, si è inteso assicurare al governo, attraverso diversi strumenti giuridici e procedurali, la *maîtrise* del procedimento di formazione della legge.

Questa breve introduzione di carattere generale pone in rilievo l'interesse a verificare quale ruolo effettivamente ha il governo, nei diversi Paesi, per quanto concerne l'attività legislativa.

Le risposte al questionario approvato nella sessione di Parigi offrono una gamma di situazioni molto differenziate l'una dall'altra. Accanto a Paesi nei quali la ripartizione classica dei poteri dello Stato è, almeno in teoria, rispettata, così che il Parlamento rimane almeno in senso formale l'arbitro esclusivo dell'attività legislativa, vi sono altri Paesi in cui il governo o attraverso specifici strumenti giuridici previsti dalle Costituzioni o dai regolamenti parlamentari, o per via politica grazie al *continuum* che si realizza fra governo e maggioranza politica in Parlamento, ha un ruolo determinante nell'attività legislativa, nel senso che in alcuni casi può di sua iniziativa o per delega del Parlamento adottare direttamente provvedimenti assimilabili alle leggi approvate dal Parlamento, in altri casi può incidere sull'*iter* legislativo facendo sì che siano i disegni di legge da esso proposti o appoggiati ad essere discussi prioritariamente o comunque ad arrivare all'approvazione definitiva. Altri ancora possono poi essere i poteri che di fatto conferiscono al governo una posizione dominante o prevalente nell'attività legislativa.

La presente relazione tiene conto delle risposte spesso molto ampie ed argomentate che sono pervenute dai seguenti Paesi:

Algeria (Conseil Consultatif National); Australia (Senate); Belgio (Sénat, Chambre des Représentants) Bulgaria; Brasile (Senado Federal); Canada (Senate, House of Commons); Cipro (House of Representatives); Danimarca (Folketin-

get); Filippine (House of Representatives, Senate); Finlandia (Parliament of Finland); Francia (Assemblée Nationale, Sénat); Germania (Bundesrat, Bundestag); Grecia (Chambre des Députés); Italia; India (Rajya Sabha); Islanda (Althingi); Israele (Knesset); Lithuania (Seimas of the Republic); Repubblica del Niger (Assemblée Nationale); Norvegia (Stortinget); Nuova Zelanda (House of Representatives); Paesi Bassi (Eerste Kamer der Staten - Generaal); Papua Nuova Guinea; Polonia (Senate); Portogallo (Assembleia da República); Regno Unito (House of Commons, House of Lords); Repubblica Ceca (Chamber of Deputies); Republic of Korea (National Assembly); Republic of Macedonia (Assembly of the Republic); Spagna (Senado); Svizzera (Assemblée fédérale); Uganda (National Assembly); Uruguay (Senado), Stati Uniti d'America (Senate), Zambia (National Assembly); Zimbabwe (Parliament).

Prima di illustrare nei singoli aspetti i ruoli rispettivi del governo e del Parlamento nell'attività legislativa, va precisato che in tutti i paesi vi è una figura istituzionale (Re, Presidente della Repubblica, eccetera) che svolge le funzioni di Capo dello Stato.

Nella maggior parte dei casi il Capo dello Stato, secondo la formula inglese, regna ma non governa. In questi paesi pertanto anche se formalmente certi atti sono adottati dal Capo dello Stato essi in sostanza sono di competenza del governo e in questo senso sono considerati nella presente relazione.

Tuttavia nei sistemi presidenziali o semipresidenziali, in cui il Capo dello Stato esercita anche poteri che sono di governo, si è tenuto conto di questa situazione e riferendosi al governo si è incluso in quest'ultimo anche il Capo dello Stato.

Un particolare sistema costituzionale presidenziale è, come noto, quello degli Stati Uniti d'America dove ampi poteri sono attribuiti al Presidente eletto direttamente dal popolo. In tale sistema, ispirato a una rigida separazione dei poteri, l'espressione più vicina al concetto di "governo" di altri sistemi costituzionali è l'amministrazione (*The Administration*) che indica il Presidente e i capi delle branche dell'esecutivo (*Executive Branch*). Questi ultimi non possono essere allo stesso tempo membri del Parlamento (anche in altri Paesi, in particolare in Francia e in Svizzera, vi è incompatibilità fra cariche di governo e mandato parlamentare).

2. POTERI LEGISLATIVI DEL GOVERNO PER AUTORIZZAZIONE O DELEGA DA PARTE DEL PARLAMENTO

La possibilità che il governo adotti atti equiparabili alle leggi approvate dal Parlamento a seguito di autorizzazione o di delega da parte dello stesso Parlamento è esclusa in alcuni paesi nei quali il principio della divisione dei poteri

vige in maniera rigida. Tali paesi sono: **Algeria, Bulgaria, Lituania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Uganda e Uruguay.**

Negli altri paesi dove una procedura di delega al governo da parte del Parlamento è prevista, è importante distinguere i casi in cui attraverso la delega il governo acquista un potere di emanare atti aventi la stessa forza delle leggi approvate dal Parlamento dai casi in cui il potere conferito al governo è per l'adozione di atti normativi che devono considerarsi di un livello secondario rispetto all'attività legislativa del Parlamento. Naturalmente questa differenza è importante dove esiste una gerarchia delle fonti giuridiche, per cui un atto normativo che fa parte di quella che viene considerata legislazione secondaria non può modificare un atto di legislazione primaria, come sono le leggi adottate direttamente dal Parlamento.

La descrizione della disciplina vigente in materia di delega normativa del Parlamento al governo di seguito esposta tiene conto, nei limiti delle risposte pervenute al questionario, della distinzione tra legislazione primaria e legislazione secondaria. Va peraltro sottolineato che tale distinzione non è sempre netta nei vari paesi per cui necessariamente alcune affermazioni sono a volte generiche, non essendo possibile in questa relazione una approfondita descrizione dei sistemi costituzionali dei singoli paesi presi uno per uno.

Va peraltro richiamata l'attenzione sul fatto che il concetto di legislazione si atteggia in maniera diversa nei paesi cosiddetti di *Civil Law* (come quello italiano che prende le mosse dal sistema romano-germanico, evolutosi in seguito, per quanto riguarda il diritto pubblico, soprattutto in Francia) e nei paesi cosiddetti di *Common Law* (che si richiamano al sistema inglese).

Nei Paesi di *Civil Law*, il potere esecutivo deriva la potestà normativa diretta all'esecuzione delle leggi da norme di carattere generale dell'ordinamento e quindi in linea di principio non ha bisogno di volta in volta di singole specifiche leggi di autorizzazione per provvedere, in quell'ambito, ai singoli casi.

Nei Paesi di *Common Law*, l'esecutivo per svolgere i suoi compiti ha di volta in volta necessità di quella che viene chiamata *Delegated Legislation* che si traduce negli *Statutory Instruments* i quali a loro volta includono una notevole varietà di atti (*Rules, Orders, Regulations, Licenses, Directions*, eccetera).

Ben differente è pertanto il concetto di legislazione delegata in un Paese di *Civil Law* come è ad esempio l'Italia. Per la Costituzione italiana (art. 76) il Parlamento può, a certe condizioni e con certi limiti, delegare il governo a svolgere la funzione legislativa. In questo caso però gli atti che il governo emana sulla base della delega ricevuta hanno la stessa forza formale e lo stesso valore delle leggi direttamente approvate dal Parlamento; fanno parte, cioè, di quella che può essere definita la legislazione primaria.

Fatte queste premesse, si possono includere fra i paesi che prevedono un tipo di delega del Parlamento al governo che ha tendenzialmente ad oggetto un'atti-

vità legislativa di livello primario (cioè equiparabile alle leggi approvate dal Parlamento), il Belgio, il Brasile, l'Italia, la Repubblica del Niger, la Norvegia, la Polonia, il Portogallo, gli Stati Uniti, lo Zambia e lo Zimbabwe.

In **Italia** della quale si è già fatto cenno sopra, va precisato che il Parlamento può delegare al governo il potere di adottare atti aventi forza di legge soltanto previa determinazione dei principi e dei criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti. Nelle materie delegate il Parlamento conserva in ogni momento la facoltà di legiferare direttamente e a volte il Parlamento impone al governo l'obbligo di sentire il parere delle commissioni parlamentari permanenti o di apposite commissioni *ad hoc* prima dell'adozione degli atti legislativi alla cui emanazione è stato delegato dallo stesso Parlamento.

In **Brasile** la Costituzione elenca alcune materie che non possono essere delegate (nazionalità, cittadinanza, diritti individuali politici ed elettorali, eccetera). Il Parlamento conserva sempre il potere di legiferare sulle materie delegate e il controllo sulla legislazione delegata è *a posteriori* da parte del Parlamento o giurisdizionale.

In **Belgio** la delega legislativa al governo è possibile attraverso le "leggi dei poteri speciali". La legge che conferisce i poteri speciali al governo precisa le materie oggetto della delega, i termini entro i quali tale delega deve essere esercitata. In linea di principio non è possibile delegare il governo (formalmente il Re) a legiferare in una materia per la quale esiste la cosiddetta riserva di legge, cioè la necessità di provvedere attraverso una legge approvata dal Parlamento (ad esempio le norme relative alla organizzazione delle Comunità locali). In generale la legge di abilitazione prevede che le norme delegate siano sottoposte a conferma-ratifica da parte delle Camere. In linea di principio il Parlamento conserva il potere di legiferare sulle materie delegate al governo.

Nella **Repubblica di Corea** il Parlamento può delegare il governo ad adottare atti legislativi soltanto nelle materie e alle condizioni previste dalla Costituzione e dalle leggi. Le misure adottate dal governo sono soggette a controllo della Suprema Corte e della Corte costituzionale. Il Parlamento conserva il diritto di legiferare sulle materie delegate.

Anche nella **Repubblica del Niger** la delega legislativa è sottoposta a limiti e assoggettata ad un controllo *a posteriori* del Parlamento (ratifica). Nelle materie delegate il Parlamento non conserva il potere legislativo.

In **Norvegia** il potere di delega legislativa è soggetto a limiti però di non grande importanza. Il Parlamento attraverso l'apposita commissione può approvare raccomandazioni rispetto alle misure adottate dal governo (*The King in Council*), ma non può annullare o modificare tali misure. Un ulteriore controllo sul governo è possibile attraverso le interrogazioni e le interpellanze. Peraltro, rimangono salvi i poteri del Parlamento di legiferare direttamente sulle materie oggetto della delega.

In **Polonia** la delega legislativa è sottoposta a limiti di sostanza e di tempo. Il controllo del Parlamento è politico e *a posteriori*. Peraltro, lo stesso Parlamento perde il potere legislativo nelle materie nelle quali ha conferito la delega legislativa al governo. Tuttavia il governo non ha strumenti giuridici per proteggere questo suo potere legislativo nelle materie delegate.

Nella **Repubblica di Macedonia** la delega è prevista solo in casi di guerra o circostanze straordinarie. Alcune materie rientranti fra i diritti umani e civili fondamentali non sono delegabili.

In **Spagna** la delega legislativa che deve specificare gli oggetti e i limiti di tempo esclude alcune materie specifiche (ad esempio, diritti fondamentali e pubbliche libertà). L'atto di delega può prevedere ulteriori controlli senza pregiudizi di quelli di natura giudiziaria. Il Parlamento non conserva il potere di legiferare sulle materie oggetto della delega al governo. Il governo a norma dell'art. 84 della Costituzione può opporsi a qualsiasi disegno di legge o emendamento che sia contrario ad una valida, corrente delega legislativa.

Nello **Zambia** i provvedimenti adottati dal governo a seguito della legge di abilitazione devono essere sottoposti al Parlamento entro 28 giorni dalla loro emanazione, anche se entrano in vigore appena adottate.

Precisi termini sono previsti anche nello **Zimbabwe** per l'adozione da parte del governo dei provvedimenti per i quali è stato delegato. Sulle materie delegate il Parlamento non conserva il potere di legiferare.

Anche nella **Papua Nuova Guinea** è prevista una forma di legislazione secondaria adottata dal governo che deve essere sottoposta all'approvazione del Parlamento il quale, comunque, conserva il diritto di legiferare sulla stessa materia.

In **Portogallo** la delega legislativa al governo non può essere esercitata per le materie espressamente riservate all'attività legislativa del Parlamento. La delega deve precisare l'oggetto, il senso, l'estensione e la durata dell'autorizzazione. La delega cessa automaticamente in caso di dimissioni del governo, di scioglimento dell'Assemblea o per la fine della legislatura e, in ogni caso, dopo un anno dal conferimento della stessa delega se si verte in materia fiscale. Dieci deputati possono chiedere che il Parlamento non ratifichi il provvedimento adottato dal governo. In attesa di una decisione in tal senso lo stesso decreto può essere sospeso dal Parlamento che conserva comunque la facoltà di legiferare sulle materie delegate al governo.

Nella Repubblica di **Cipro** il governo deve sottoporre all'approvazione del Parlamento le leggi adottate a seguito della delega.

Negli **Stati Uniti** sia il Presidente, i cui poteri derivanti direttamente dalla Costituzione sono limitati, sia il governo in senso stretto (*Executive Branch*) ottengono la maggior parte dei loro poteri a seguito di una autorizzazione o delega da parte del Parlamento (*Congress*). Negli specifici provvedimenti (*Statutes*) con i quali vengono creati i vari Dipartimenti il Congresso può stabilire

condizioni, limiti ed obblighi. Nel conferimento di poteri al Presidente, il Congresso fissa i criteri di carattere generale, opportunamente flessibili, per assicurare l'attività esecutiva. Dal 1932 il Congresso ricorre a un particolare strumento legislativo (*Legislative Veto*) per controllare l'attività dell'Esecutivo. Gli *Executive Officials* prima di adottare specifiche decisioni previste dalla delega devono ottenere l'approvazione dal Congresso attraverso un provvedimento diverso dalla legge (approvazione da parte di una singola Camera, da parte di entrambe le Camere, da parte di una Commissione o di una sottocommissione). Questa procedura, benché dichiarata incostituzionale nel 1983 dalla Suprema Corte in un caso ad essa sottoposto, continua ad essere seguita in pratica. I provvedimenti adottati dall'Esecutivo hanno, nel rispetto delle regole e delle prescrizioni fissate dalla delega, la forza di leggi, ma il Congresso può sempre nella stessa materia provvedere direttamente attraverso sue leggi. Lo stesso Congresso ha sulla legislazione delegata sia un controllo preventivo (oltreché nei modi già indicati, anche attraverso la sottoposizione delle norme da adottare al parere o alla approvazione delle competenti commissioni), sia un controllo successivo, attraverso la possibilità di adottare con legge misure limitative o restrittive degli *Statutes*. Ulteriori forme di controllo sono esercitate attraverso altri strumenti parlamentari (*Hearings*, commissioni di indagine, audizioni, contatti informali, eccetera).

In altri Paesi la delega legislativa del Parlamento al governo riguarda attività normative secondarie o, come si dice nei Paesi di *Civil Law*, regolamentari, nel senso, cioè, che le norme contenute negli atti adottati dal governo sono subordinate alle leggi approvate dal Parlamento e non possono modificare tali leggi.

In **Australia** la legislazione delegata deve essere depositata nelle due Camere del Parlamento il quale può, nei limiti di tempo stabiliti, respingere i provvedimenti adottati dal governo.

Nel **Canada** le leggi (*statutes*) contengono di frequente norme che conferiscono all'Esecutivo il potere di adottare disposizioni regolamentari (*regulations*) rispettando i principi contenuti nell'atto autorizzativo. La legislazione delegata, avente un carattere secondario, non può modificare le leggi approvate direttamente dal Parlamento. Quest'ultimo può stabilire che l'adozione della legislazione delegata sia subordinata alla sua approvazione e conserva sempre il potere di legiferare direttamente sulla materia delegata al governo. Una commissione mista delle due Camere ha il compito di supervisionare la legislazione delegata. Vi è però tale una proliferazione delle norme delegate che è impossibile per la commissione esaminarle tutte.

Anche in **Danimarca**, la delega riguarda le competenze amministrative (legislazione secondaria). Una commissione del Parlamento esamina le norme prima che il governo le adotti.

Nelle **Filippine** diverse leggi prevedono la possibilità che il Parlamento dele-

ghi al governo (più esattamente Presidente/governo) l'adozione di provvedimenti che hanno la natura di norme di esecuzioni di leggi e che, pertanto, non sono assimilabili alle leggi approvate dallo stesso Parlamento. Naturalmente, data questa natura delle norme delegate al governo, il Parlamento conserva in ogni momento il potere di legiferare direttamente sulla stessa materia.

Lo stesso può dirsi per l'**India**, dove è chiaramente precisato che le misure adottate dal governo, a seguito di una delega legislativa, non hanno la stessa forza delle leggi approvate dal Parlamento e quindi non possono modificare o sostituire tali leggi. Nel conferire la delega il Parlamento può stabilire limiti e criteri direttivi. Una speciale commissione al riguardo, intitolata *Committee on Subordinate Legislation*, è stata istituita in entrambe le Camere del Parlamento indiano. Il Parlamento conserva sempre la facoltà di regolare direttamente con legge le materie delegate al governo.

In **Islanda** anche se l'art. 2 della Costituzione afferma solennemente che l'attività legislativa spetta al Parlamento e al Presidente, il Parlamento può delegare l'Esecutivo ad adottare disposizioni normative (*regulations, etc.*), che però sono di un rango inferiore rispetto alle leggi (*statutes*) alle quali sono subordinate. Nel conferire la delega il Parlamento può stabilire limiti per quanto riguarda le materie, i tempi, etc., ma non esercita un controllo preventivo sulle misure che saranno adottate dal governo e quest'ultimo, prima dell'adozione delle medesime, non è obbligato a sottoporle al Parlamento. Peraltro lo stesso Parlamento può essere chiamato a pronunciarsi, se l'Ombudsman parlamentare investito a seguito di un reclamo sulla legittimità o sul significato ambiguo di qualcuna di queste misure ne dia notifica al Parlamento. In questo caso la Presidenza del Parlamento sottopone la questione per una valutazione alla competente commissione. Il Parlamento conserva il potere di legiferare sulla materia delegata al governo anche se ovviamente è difficile ipotizzare che questa ipotesi si verifichi in concreto.

La possibilità della delega legislativa è prevista anche nella **Repubblica del Niger**. Il Parlamento esercita un controllo a posteriori nel senso che devono essere ratificati i provvedimenti delegati adottati dal governo. Per le materie delegate il governo non conserva il potere di legiferare direttamente.

In **Germania** la delega del Parlamento al governo, prevista dall'art. 80 della Costituzione, è soggetta a tutta una serie di limiti e condizioni. I provvedimenti adottati dal governo non possono considerarsi leggi in senso formale e sono sottoposti, nella gerarchia delle fonti giuridiche, alle leggi approvate dal Parlamento. Sulle materie delegate naturalmente il Parlamento conserva il potere di legiferare direttamente.

Nel **Regno Unito** il governo può emanare provvedimenti di legislazione secondaria come *Rules, Regulations, Bye-Laws or other Statutory Instruments* che non hanno lo stesso livello di un atto legislativo del Parlamento. Il Parlamento può

fissare limiti precisi al governo per l'adozione dei provvedimenti ad esso delegati e conserva nelle stesse materie il potere di legiferare direttamente attraverso le leggi. In molti importanti casi i provvedimenti del governo sono sottoposti per l'approvazione al Parlamento, che generalmente decide su essi nel loro complesso senza il potere di apportare emendamenti, salvo casi del tutto eccezionali. A volte l'approvazione precede a volte segue l'adozione dei provvedimenti da parte del governo.

Una situazione analoga si verifica anche in **Israele** e in **Nuova Zelanda**, dove peraltro è espressamente previsto che per alcune materie l'adozione dei provvedimenti da parte del governo richiede la conferma o la ratifica da parte del Parlamento.

Un caso particolare in cui il potere delegato dal Parlamento al governo può dar luogo a legislazione primaria (assimilabile cioè alle leggi approvate direttamente dal Parlamento) o a legislazione secondaria (regolamentare) è la **Francia** dove, in base all'art. 38 della Costituzione, il governo può, per l'esecuzione del suo programma, chiedere al Parlamento l'autorizzazione ad adottare, in un termine di tempo limitato, provvedimenti che normalmente rientrano nel dominio della legge. La legge d'autorizzazione deve fissare con precisione i provvedimenti da adottare e fissare, oltre al termine entro il quale il governo deve adottare i provvedimenti, anche il termine entro il quale lo stesso governo deve presentare davanti al Parlamento i progetti di legge di ratifica. Fino a che non interviene tale ratifica i provvedimenti adottati dal governo hanno valore regolamentare (legislazione secondaria). Se il Parlamento, cui i provvedimenti sono sottoposti per la ratifica, non si pronuncia, essi conservano il loro valore regolamentare. Se il Parlamento rifiuta la ratifica tali provvedimenti decadono. Se il Parlamento li ratifica essi acquistano pieno valore legislativo. Nel caso in cui il Parlamento deleghi al governo il potere di legiferare nel senso indicato non conserva il potere di legiferare nella stessa materia. Il governo ha la facoltà, a norma dell'art. 41 della Costituzione, di opporre l'irricevibilità di *propositions de lois* o di emendamenti da parte dei parlamentari in contrasto con la delega ad esso conferita. In caso di contrasto, decide il Consiglio costituzionale.

In **Svizzera** il governo può essere delegato dal Parlamento ad adottare ordinanze cosiddette "dipendenti" previa definizione dell'oggetto e dei principi direttivi. In teoria il Parlamento può stabilire che le ordinanze che il governo intende adottare siano preventivamente sottoposte alla sua approvazione. Questa procedura però è rara.

3. POTERI LEGISLATIVI DEL GOVERNO IN CASI DI NECESSITÀ OD URGENZA

In linea generale molte Costituzioni o leggi di carattere generale prevedono che in caso di necessità e di urgenza il governo possa adottare provvedimenti legislativi che normalmente devono essere poi sottoposti al Parlamento per la definitiva ratifica. Naturalmente non è detto che laddove tale potere sia previsto esso in concreto venga esercitato e in alcuni Paesi risultano rari i casi di effettivo esercizio negli ultimi decenni.

In un limitato numero di Paesi, la possibilità del governo di adottare in casi di necessità e urgenza provvedimenti aventi la stessa forza delle leggi è prevista come una competenza generale del governo che non richiede formali atti di dichiarazione di stato di emergenza o urgenza. Fra questi ultimi Paesi vi è l'**Italia**, la cui Costituzione (art. 77) stabilisce che il governo in casi straordinari di necessità e di urgenza può adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che devono essere subito presentati per la conversione alle Camere e che perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro 60 giorni da parte dello stesso Parlamento. Questa ipotesi prevista come straordinaria dalla Costituzione italiana è diventata negli ultimi anni, per una serie di ragioni costituzionali e politiche, molto frequente, talché la legislazione d'urgenza da parte del governo ha finito per diventare la principale forma di attività legislativa. Nell'ultima legislatura, durata soltanto due anni, il governo ha presentato ben 495 decreti-legge d'urgenza (di cui 235 nuovi e 260 ripetizione di precedenti decreti-legge non convertiti in legge nei tempi previsti dalla Costituzione). I decreti-legge ratificati dal Parlamento e quindi diventati definitivamente legge sono stati 118.

Peraltro in Italia, il passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema elettorale maggioritario e quindi presumibilmente a governi più stabili ed omogenei dovrebbe condurre nuovamente ad eccezione la procedura della decretazione d'urgenza da parte del governo.

Fra i Paesi nei quali non è prevista la possibilità che il governo adotti direttamente provvedimenti assimilabili alle leggi del Parlamento ci sono l'**Australia**, la **Bulgaria**, la **Lituania**, la **Polonia**, la **Repubblica Ceca**, l'**Uganda**.

Anche in **Belgio** non esiste una procedura costituzionale in proposito. Tuttavia, in materia economica una legge del 1989 permette al governo, ai fini della salvaguardia della competitività del Paese, di emanare una serie di provvedimenti dopo che il Parlamento ha adottato una mozione che riconosce che la competitività del Paese è minacciata. Peraltro, anche in Belgio, pur nella mancanza di una previsione costituzionale, in occasione delle due guerre mondiali 1914-18 e 1940-44 il governo – nella impossibilità per il Parlamento di riunirsi – ha adottato direttamente provvedimenti di natura legislativa.

Una esplicita dichiarazione dello stato di emergenza o necessità è prevista in

Canada (*Emergency Act*). I provvedimenti del governo sono provvisori e possono essere revocati dal Parlamento.

A **Cipro** in caso di guerra o di una situazione di pericolo per la vita della Repubblica il governo può proclamare lo stato di emergenza che dev'essere immediatamente sottoposto alla Camera dei rappresentanti per l'approvazione o meno. La proclamazione dello stato di emergenza cessa i suoi effetti dopo due mesi dalla ratifica da parte della Camera dei rappresentanti a meno che quest'ultima non prolunghi, su richiesta del governo, questo termine. Gli effetti delle misure adottate è provvisorio. In caso di rigetto da parte delle Camere la proclamazione dello stato di emergenza non ha effetti legali.

Nelle **Filippine** è previsto il conferimento dei poteri legislativi al Presidente da parte del Parlamento in caso di emergenza nazionale o di guerra. I poteri devono essere esercitati soltanto durante lo stato di emergenza e sono soggetti alle restrizioni stabilite dal Congresso. Tali poteri decadono automaticamente con il successivo aggiornamento del Congresso a meno che essi siano revocati prima dallo stesso Congresso. Il Presidente deve riferire al Parlamento entro 10 giorni dall'adozione dei provvedimenti al quale Parlamento comunque deve sottoporre in materia un rapporto mensile.

In **Finlandia**, in base a due leggi sull'emergenza e sulla necessità (*Marshall Law e Law on Territorial Defence*), i provvedimenti adottati dal governo devono essere subito sottoposti al Parlamento che può abrogarli. Peraltro negli ultimi cinque anni nessun provvedimento del genere è stato adottato dal governo.

In **Israele**, in base alla legislazione dell'emergenza adottata nel 1948, i provvedimenti adottati dal governo non richiedono l'approvazione da parte del Parlamento, che peraltro ha il potere di limitare o di abolire per legge le misure di emergenza. Negli ultimi cinque anni si è fatto ricorso a tali misure 11 volte.

Nella **Repubblica di Macedonia** i provvedimenti adottati dal governo hanno carattere temporaneo e rimangono in vigore fino a che dura lo stato di guerra o di emergenza. Nessun caso di provvedimento del genere si è verificato negli ultimi cinque anni.

In **Uruguay** la Costituzione prevede che l'Esecutivo ha il potere di adottare in caso di una seria situazione di emergenza o di sommosse interne o di attacco dall'esterno, misure immediate di sicurezza che possono portare alla restrizione o sospensione delle garanzie personali. Queste misure devono essere comunicate al Parlamento riunito (Assemblea generale) entro 24 ore dalla loro adozione. L'Assemblea generale può convalidare queste misure a maggioranza semplice. Queste misure non possono peraltro essere assimilate alla legge e comunque non sono state adottate negli ultimi anni.

Nello **Zambia** l'adozione di provvedimenti d'urgenza da parte del governo presuppone la dichiarazione dello stato di emergenza che va però convalidata dal Parlamento entro 7 giorni.

Nello **Zimbabwe** le misure d'urgenza adottate dal governo sono definitive e non sono sottoposte al Parlamento per la loro ratifica.

In altri Paesi il governo per adottare provvedimenti legislativi d'urgenza paragonabili alle leggi non ha necessità di una preventiva formale dichiarazione di stato di emergenza o necessità.

Tale potere ad esempio è previsto in **Danimarca** dall'art. 23 della Costituzione, ma esso è limitato a circostanze assolutamente eccezionali come la guerra e infatti non è stato mai esercitato negli ultimi anni.

In **Brasile** il governo può adottare misure legislative provvisorie assimilabili alle leggi ordinarie, che rimangono in vigore per trenta giorni durante i quali il Parlamento deve obbligatoriamente pronunciarsi. Il Parlamento può approvare il provvedimento nel suo complesso o introdurvi emendamenti. Trascorsi trenta giorni il provvedimento può essere rinnovato. Dall'ottobre 1988 al maggio 1994 il governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza 506 volte di cui 215 come reiterazione di precedenti decreti.

In **Francia** l'articolo 16 della Costituzione prevede in circostanze del tutto eccezionali di emergenza che il Presidente della Repubblica possa adottare misure di carattere legislativo dopo avere consultato il primo ministro, i Presidenti delle due Camere e il Consiglio costituzionale. Tali misure sono considerate in linea di principio definitive ma devono rispondere ad una urgenza specifica e non possono essere adottate se non durante il periodo limitato di applicazione dell'articolo 16 Cost. Peraltro esse non necessitano di una ratifica da parte del Parlamento. La disposizione costituzionale in parola ha trovato applicazione in Francia soltanto una volta, nel 1961, in occasione della crisi algerina.

In **Grecia** la Costituzione prevede soltanto due casi eccezionali: necessità estremamente urgente e impreveduta oppure stato d'assedio o minaccia imminente per la sicurezza nazionale. I provvedimenti adottati dal Presidente, previa proposta del governo, devono essere sottoposti per la ratifica al Parlamento, il quale li accetta o li respinge "in blocco". Negli ultimi cinque anni si è fatto ricorso a questi provvedimenti di emergenza quattro volte.

In **India**, in base all'art. 133 della Costituzione, in qualsiasi momento, quando le due Camere del Parlamento non sono in sessione, il Presidente può adottare ordinanze che hanno la stessa forza e gli stessi effetti di una legge del Parlamento. Tali provvedimenti hanno carattere provvisorio e devono essere sottoposti alle Camere. Essi perdono efficacia trascorse sei settimane dalla riunione del Parlamento, o prima se le misure sono state respinte da tutte e due le Camere e comunque possono in ogni momento essere revocate dal Presidente che le ha adottate. Negli ultimi cinque anni sono state adottate circa 85 ordinanze di urgenza.

In **Islanda**, in base all'art. 28 della Costituzione, l'Esecutivo (formalmente il Presidente, ma in pratica il governo) può adottare provvedimenti legislativi provvisori nel caso in cui il Parlamento non sia in sessione. Questi provvedimenti,

che non possono essere contrari alla Costituzione, devono essere sottoposti al più presto possibile al Parlamento. Se il Parlamento non li approva o non esercita la sua valutazione entro sei settimane dalla sua convocazione, i provvedimenti decadono. Non esistendo in Islanda una Corte costituzionale, eventuali eccezioni di incostituzionalità nei confronti dei provvedimenti legislativi provvisori del governo possono essere sollevati davanti ai giudici ordinari (*Courts*) che in qualche raro caso hanno dichiarato l'incostituzionalità delle norme. È peraltro da tenere presente che a seguito della modifica della Costituzione del 1991, in base alla quale il Parlamento è ora in funzione formalmente l'intero anno, la possibilità di adottare leggi provvisorie d'urgenza, anche se non abolita, diventa più difficile, il che probabilmente spiega anche il fatto che il numero delle leggi provvisorie adottate dal governo che erano state quattro nel 1988 e quattro nel 1990, sono state una soltanto negli anni 1992, 1993 e 1994.

Nella **Repubblica di Corea** i provvedimenti urgenti nei casi gravi ed eccezionali sono adottati dal Presidente della Repubblica il quale può proclamare, quando ne ricorrono le circostanze, la legge marziale. I provvedimenti devono essere sottoposti per ratifica al Parlamento e decadono se tale ratifica non è concessa. Negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti di urgenza in materia finanziaria ed economica.

Anche in **Norvegia** non è necessaria una preventiva dichiarazione dello stato di emergenza perché il governo adotti provvedimenti di urgenza di cui il Parlamento deve essere informato prima possibile con facoltà di annullare tali provvedimenti. L'adozione di provvedimenti di questo tipo da parte del governo ha carattere del tutto eccezionale e non si è mai verificata negli ultimi cinque anni.

Nella **Papua Nuova Guinea** il governo può adottare misure legislative solo dopo una formale dichiarazione dello stato di emergenza; le misure sono provvisorie e possono essere adottate soltanto durante il periodo dell'emergenza. Il Parlamento è informato e si pronuncia sull'efficacia delle misure. La Costituzione prevede un'apposita commissione parlamentare per l'emergenza.

Leggi specifiche disciplinano anche in **Nuova Zelanda** l'adozione di misure legislative da parte del governo in caso di situazioni di emergenza. Le misure sono definitive. Peraltro nessuna misura di emergenza a livello di governo centrale è stata adottata negli ultimi cinque anni.

Nei **Paesi Bassi** misure legislative da parte del governo possono essere adottate soltanto in caso di guerra o di catastrofi. Esse hanno carattere definitivo e non hanno di fatto trovato applicazione negli ultimi cinque anni.

In **Svizzera** il governo può adottare ordinanze così dette indipendenti, derivando questo diritto di legiferare direttamente dalla Costituzione. Per l'adozione di provvedimenti di urgenza non è necessaria una formale dichiarazione di emergenza. Provvedimenti d'urgenza sono stati adottati nel 1990 e nel 1992 in occasione delle guerre in Iraq e in Jugoslavia.

In **Spagna**, in base all'art. 86 della Costituzione, nei casi di straordinaria e urgente necessità, il governo può adottare provvedimenti legislativi temporanei che però non possono incidere sulla struttura delle istituzioni fondamentali dello Stato, sui diritti, i doveri e le libertà riconosciute nella parte I della Costituzione, sul sistema di autogoverno locale e sulla legge elettorale generale. I provvedimenti devono essere sottoposti subito al Parlamento e votati da questo nel loro complesso entro trenta giorni. Per la discussione e la votazione dei provvedimenti in discussione è prevista una speciale procedura. Nel periodo 1989-1993 il governo si è avvalso 48 volte di questa procedura legislativa d'urgenza.

In **Portogallo** il governo può legiferare, attraverso atti normativi aventi forza di legge, in situazioni di urgenza o necessità preventivamente definiti dalla legge. La competenza del governo è esclusa per provvedimenti di restrizione o limitazione dei diritti della persona stabiliti dalla Costituzione. La dichiarazione di stato d'assedio o di urgenza che comporta anch'essa l'adozione di provvedimenti legislativi straordinari, non rientra nella competenza del governo ma del Presidente della Repubblica.

Una normativa particolare e originale è quella esistente in **Germania**. L'art. 81 della Costituzione prevede che, ricorrendo alcune circostanze particolari, nelle quali fra l'altro la Camera eletta direttamente dal popolo (il *Bundestag*) ha respinto un disegno di legge dichiarato urgente dal governo, può essere proclamato uno stato di emergenza legislativa. Dopo questa proclamazione, il disegno di legge è rinviato al Parlamento per essere nuovamente votato. Se il *Bundestag* respinge ancora il disegno di legge o comunque non lo approva, il disegno di legge può diventare legge con il solo consenso dell'altra Camera (*Bundesrat*). Peraltro finora la procedura prevista dal citato articolo della Costituzione non è stata mai applicata.

Una situazione particolare è quella dell'**Algeria**, dove la Costituzione non prevedeva espressamente il potere del governo di adottare atti assimilabili alla legge. Peraltro, a seguito dell'instaurazione nel gennaio 1992 dello stato d'emergenza, il governo ha adottato 26 decreti-legge. Tali atti sono definitivi e non è prevista una procedura di ratifica da parte del Parlamento.

Nel **Regno Unito**, in linea di principio, il governo non può adottare provvedimenti legislativi senza autorizzazione del Parlamento. Provvedimenti d'emergenza di ampia portata si resero necessari durante la seconda guerra mondiale. Il Parlamento si riunì ed approvò nel settembre 1939 in tre occasioni alcuni provvedimenti d'urgenza. Peraltro un'apposita legge (*Emergency Powers Act* del 1920) prevede l'adozione da parte del governo di provvedimenti (*Regulations*) con i quali si conferiscono poteri ai ministri o ad altre persone per finalità essenziali connesse alla salute pubblica e alla vita della comunità. Tali provvedimenti devono essere sottoposti subito al Parlamento e perdono efficacia entro sette giorni se non sono ratificati dallo stesso Parlamento. La durata di tali provvedimenti è comunque di trenta giorni. La dichiarazione dello stato di emergenza è disposta

dalla Corona con un messaggio al Parlamento. Peraltro negli ultimi anni non sono stati adottati dal governo provvedimenti legislativi di emergenza.

Negli **Stati Uniti** in caso di emergenza il Presidente può avvalersi dei poteri costituzionali derivanti dalla sua qualifica di Comandante in Capo (*Commander in Chief*), ovvero provvedere a una formale dichiarazione di emergenza in base al *National Emergencies Act*. Mentre i poteri del Presidente direttamente derivanti dalla Costituzione non sono soggetti a limiti di tempo, la dichiarazione formale di uno stato nazionale di emergenza rimane in vigore per un anno a meno che sia fatta cessare prima dal Presidente o dal Congresso. Una dichiarazione di emergenza può essere prorogata dal Presidente se, 90 giorni prima dello spirare del termine automatico di un anno, egli provvede ad una formale comunicazione nel Registro Federale (*Federal Register*) e alla notifica al Congresso. In generale gli effetti dei provvedimenti presidenziali di emergenza sono provvisori. La loro permanenza in vigore, dopo che la crisi è cessata, può provocare l'ostilità da parte della pubblica opinione e contromisure da parte del Congresso e delle Corti Federali che possono annullare i relativi atti. Il Congresso può respingere o limitare i poteri di cui il Presidente si accinge avvalersi in base ad una dichiarazione di emergenza, ma non è necessario che convalidi questa dichiarazione. I capi dei Dipartimenti dell'Esecutivo possono essere chiamati dal Congresso a rendere conto dei poteri e delle azioni adottate dal Presidente. Il Presidente degli Stati Uniti ha dichiarato formalmente uno stato di emergenza nazionale sette volte nel periodo 1989-1994. In quattro casi per bloccare la proprietà o proibire transazioni con alcuni paesi stranieri, in due casi in materia di proliferazione di armi e in un caso in materia di controllo delle esportazioni.

4. POTERI DEL GOVERNO IN RELAZIONE ALL'INIZIATIVA LEGISLATIVA E ALLE PROCEDURE DI DISCUSSIONE DELLE LEGGI

In paesi come il **Regno Unito** nel quale il primo ministro è anche il *leader* della maggioranza in Parlamento, il governo, specialmente quando vi è un sistema sostanziale di bipartitismo, non ha necessità di speciali strumenti normativi per proporre e far approvare il suo programma legislativo ed avere così un ruolo decisamente preminente nell'attività legislativa. Ciò non toglie peraltro che anche in paesi aventi queste caratteristiche, il governo a volte abbia ulteriormente facilitato il suo compito attraverso alcune procedure speciali previste da apposite norme scritte ovvero da consuetudini. E così, ad esempio, proprio nel citato caso del Regno Unito, gli emendamenti parlamentari in materia finanziaria (peraltro ammessi solo presso la Camera dei Comuni e non presso la Camera dei Lords) devono essere appoggiati dal governo.

Nei paesi peraltro in cui il governo è il risultato di una coalizione di più partiti ovvero, per ragioni politiche o di altro genere, non ha una particolare forza politica per imporre le sue decisioni legislative, gli strumenti normativi che limitano i poteri dei singoli parlamentari possono avere una loro importanza. Tuttavia anche quando questi poteri, a volte molto forti, sono previsti a favore del governo, non è detto che il governo in concreto se ne possa sempre avvalere. Può così succedere che, pur avendo questi poteri, il governo, per la particolare situazione politica, è costretto a scendere a compromessi con l'opposizione. Fra gli strumenti a disposizione del governo per imporre le proprie scelte legislative va presa in considerazione anche la posizione della questione di fiducia. Infatti mettere il Parlamento di fronte alla responsabilità di provocare una crisi di governo respingendo la mozione di fiducia che lo stesso governo può porre, in alcuni Paesi, circa l'accettazione o la reiezione di un testo legislativo in discussione, può essere un modo per forzare la mano al Parlamento, specialmente laddove non esiste una forte e omogenea maggioranza politica al suo interno.

Peraltro, se si vuole conoscere approfonditamente in che maniera il governo è effettivamente padrone dell'attività legislativa, bisognerebbe esaminare a fondo paese per paese non soltanto le norme della Costituzione, dei regolamenti parlamentari o di altro genere, ma anche il funzionamento concreto del sistema politico. Per questi motivi, accanto alla descrizione degli strumenti normativi e regolamentari che il governo ha nei singoli paesi per svolgere un ruolo determinante nell'attività legislativa, si è cercato di individuare altri riferimenti che possono essere significativi a questo fine. Ad esempio, può essere importante il fatto che le leggi approvate derivino totalmente o in larga misura da iniziative legislative del governo, anziché dei parlamentari*. Naturalmente anche questo dato va preso con una certa prudenza, giacché anche nell'ipotesi in cui tutte le leggi approvate derivino soltanto da iniziative legislative del governo, può avvenire che i disegni di legge governativi abbiano subito modifiche di fondo a seguito degli emendamenti presentati dai parlamentari. Talché nell'ipotesi in cui tali emendamenti siano stati approvati contro la volontà del governo o siano il frutto di un confronto e di una trattativa fra la maggioranza e l'opposizione, non può dirsi che il controllo della legislazione da parte del governo sia determinante.

Un'altra osservazione di carattere generale merita di essere posta in rilievo.

* Nel Questionario si chiedeva di fornire dati sul numero dei progetti di legge d'iniziativa governativa e delle proposte di legge d'iniziativa parlamentare, nonché sulla percentuale della trasformazione in legge di tali progetti o proposte, prendendo a riferimento gli ultimi cinque anni. Nelle risposte fornite non tutti hanno potuto prendere a riferimento questo arco di tempo. Le cifre esposte in questa relazione pertanto si riferiscono in alcuni casi a periodi di tempo più lunghi o in altri casi più ridotti.

Specialmente nei paesi dove esistono Costituzioni rigide, cioè Costituzioni che non possono essere modificate dalle leggi ordinarie se non attraverso procedure particolari, il Parlamento può incontrare limiti nell'attività legislativa, nel senso che possono non essere ammissibili proposte legislative o emendamenti che siano in contrasto con alcuni valori e principi dell'ordinamento costituzionale di quel determinato paese. Peraltro, tali limiti riguardano l'attività legislativa in generale a prescindere dal fatto che le proposte derivino dall'iniziativa del governo o di singoli parlamentari. Evidentemente in questo caso non si verifica una diversità di ruoli e di poteri tra governo e Parlamento. Lo stesso può dirsi per tutte le norme che disciplinano la procedura di approvazione delle leggi e che valgono esattamente nella stessa maniera per le proposte legislative governative e per quelle parlamentari. Ad esempio, in genere è un principio abbastanza diffuso che non possono essere presentati emendamenti estranei all'oggetto della proposta all'ordine del giorno.

E non può neppure considerarsi come manifestazione di un ruolo particolare del governo il fatto che quasi ovunque l'iniziativa legislativa per la ratifica di trattati internazionali o per l'approvazione del bilancio dello Stato è riservata al governo. Evidentemente questa iniziativa legislativa riservata trova una spiegazione del tutto logica e naturale nel fatto che si tratta di materie la cui attività preparatoria non può che essere svolta dal governo.

Una diversa situazione che influisce sui ruoli rispettivi del governo e del Parlamento nell'attività legislativa si verifica invece nelle ipotesi in cui sia stabilito che certe materie espressamente individuate non possono essere disciplinate dalle leggi del Parlamento ma devono essere riservate all'attività regolamentare del governo (cosiddetta riserva regolamentare a favore del governo). In questi termini precisi l'ipotesi è prevista soltanto, in maniera originale e interessante, in Francia, dove l'art. 34 della Costituzione definisce in modo, in via di massima limitativo, l'ambito riservato alla legge, laddove il governo dispone del potere regolamentare nelle materie non elencate in questo articolo, il che gli conferisce un ambito di intervento molto ampio: ma progressivamente il Parlamento è sempre più spesso intervenuto nella sfera regolamentare votando testi di legge senza che il governo facesse opposizione.

Un analogo ma molto più circoscritto limite al potere legislativo del Parlamento si ha in quei paesi nei quali, come risulta dalle descrizioni contenute nel precedente paragrafo dedicato alla delegazione legislativa, lo stesso Parlamento non può legiferare sulla materia che è stata oggetto di delega legislativa al governo, almeno per tutta la durata in cui tale delega è stata disposta.

Fatte queste premesse e chiarito che nei sistemi bicamerali in genere una delle due Camere ha in materia legislativa poteri comunque più limitati, si espone qui di seguito la situazione che può essere delineata nei singoli paesi, iniziando da quelli nei quali il governo, anche se di fatto svolge un ruolo decisivo e fonda-

mentale nell'attività legislativa, grazie alla maggioranza politica che lo appoggia, non ha particolari strumenti normativi e procedurali.

Ciò vale per l'**Australia**, dove i poteri formali del governo nell'attività legislativa sono limitati, anche se di fatto il ruolo del governo è determinante. Il governo ha la possibilità di porre la mozione di sfiducia su un testo legislativo, ma normalmente non ne ha necessità. I disegni di legge governativi si aggirano intorno al 78 per cento rispetto al 22 per cento di quelli di iniziativa parlamentare. Quasi il 90 per cento dei progetti di legge del governo diventano legge, mentre molto bassa è la percentuale dei disegni di legge di iniziativa parlamentare che riescono a diventare legge. In alcuni anni tale percentuale è stata addirittura dello zero.

Anche in **Belgio** il governo non ha particolari poteri formali e la discussione dei disegni di legge governativi e di quelli parlamentari è soggetta alla stessa procedura. Il governo può porre la mozione di fiducia, ma a seguito della riforma costituzionale che entrerà in vigore dopo le prossime elezioni legislative, è possibile soltanto la cosiddetta mozione di fiducia "costruttiva", cioè il governo non potrà essere costretto a presentare le dimissioni, né la Camera potrà ritirargli la fiducia, senza che venga designato un successore. I disegni di legge di iniziativa parlamentare sono all'incirca il doppio di quelli di iniziativa governativa, però nel periodo preso a riferimento su 480 disegni di legge governativi, 433 sono diventati legge, delle 1.089 iniziative legislative parlamentari soltanto 88 sono diventate legge.

In **Bulgaria** il governo non ha particolari poteri nel procedimento legislativo. È previsto però il veto sospensivo sulle leggi da parte del Presidente della Repubblica. Negli ultimi tre anni i progetti di legge d'iniziativa governativa sono stati circa il 38%. Il resto sono d'iniziativa parlamentare.

Nella **Repubblica Ceca** il governo non ha particolari poteri nella procedura di discussione e approvazione delle leggi. Può porre la mozione di fiducia per l'approvazione o la reiezione di un testo, ma deve dichiararne l'intenzione al momento in cui inizia la procedura legislativa di discussione del progetto legislativo. I disegni di legge di iniziativa governativa sono circa il 65%; mentre quelli di iniziativa parlamentare sono circa il 35%. Diventano legge circa l'85% delle proposte legislative del governo e una stessa percentuale è indicata per i disegni di legge parlamentari.

A **Cipro**, fatta eccezione per la ratifica dei trattati internazionali, il governo non ha particolari poteri nel procedimento legislativo. L'iniziativa legislativa del governo è prevalente (77, 33 per cento rispetto al 22, 67 per cento dell'iniziativa parlamentare). La percentuale dei disegni di legge governativi diventati legge è dell'85, 1 per cento, mentre quella delle iniziative legislative parlamentari è del 14, 9 per cento. Il Presidente della Repubblica ha il diritto di veto rispetto alle leggi concernenti affari internazionali, difesa o sicurezza. Può inoltre rinviare

una legge approvata dalla Camera dei rappresentanti per un secondo esame.

Anche in **Danimarca** il governo non ha particolari poteri. In teoria il governo ha un diritto di veto sui disegni di legge approvati dal Parlamento. In pratica nel presente secolo non vi ha fatto mai ricorso. I disegni di legge di iniziativa governativa sono circa il 78% rispetto al 22% di quelli di iniziativa parlamentare. Circa l'87% dei disegni di legge di iniziativa legislativa governativa diventano leggi, mentre per quelli parlamentari la percentuale è del 17%.

In **Finlandia** il governo non ha particolari poteri formali. È previsto sulle leggi approvate il diritto di veto, ma tale potere è stato esercitato raramente. I disegni di legge governativi sono intorno al 99% del totale. Essi diventano quasi tutti leggi, mentre sono molto limitati (intorno al 2%) i disegni di legge parlamentari che diventano legge.

In **Germania**, a parte la procedura di emergenza legislativa di cui si è parlato nel paragrafo precedente, il governo non ha particolari poteri formali nella procedura legislativa e non è previsto il potere di veto. Il primo ministro (Cancelliere Federale) può abbinare nella Camera eletta direttamente dal popolo (*Bundestag*) una mozione per un voto di fiducia con una votazione a proposito di un disegno di legge governativo o parlamentare. In questo caso la mozione per il voto di fiducia e quella sul disegno di legge sono votate insieme. Tuttavia poiché per la mozione di fiducia è richiesto il voto favorevole della maggioranza dei membri, mentre per il disegno di legge è sufficiente la maggioranza semplice, può aversi che il disegno di legge è approvato a maggioranza semplice mentre la mozione di fiducia è respinta. In Germania, nel periodo preso in considerazione, a fronte di 663 disegni di legge governativi si sono avuti 612 disegni di legge di iniziativa parlamentare. Le percentuali di leggi approvate sono state all'incirca del 69% per i disegni di legge di origine governativa e del 31% per quelli di origine parlamentare.

In **Islanda** il governo non ha formali strumenti per bloccare o dirigere l'attività legislativa. Ma questo controllo dell'attività legislativa è ugualmente ottenuto dal governo attraverso la maggioranza che lo sostiene. In linea teorica, i regolamenti parlamentari prevedono misure per limitare una eccessiva lunghezza dei dibattiti, ma in pratica da molti decenni non è stato necessario ricorrere a queste misure. Peraltro, il governo può porre la questione di fiducia sull'approvazione di tutto o parte di un disegno di legge ed in pratica ciò a volte è avvenuto. Negli ultimi cinque anni (1989-94) i disegni di legge presentati sono stati 988 di cui il 63% circa d'iniziativa governativa. Dei 620 disegni di legge presentati dal governo 395 sono diventati legge (63% circa), mentre dei 368 disegni di legge presentati dai parlamentari solo 59 sono diventati legge (16%).

In **Israele** il governo ha la possibilità di porre la questione di fiducia sull'approvazione o la reiezione di un testo legislativo, ma non ha particolari poteri formali nel procedimento legislativo. I disegni di legge di iniziativa governativa sono

stati 313 (207 sono diventati legge) rispetto ai 3162 di iniziativa parlamentare (287 sono diventati legge).

In **Norvegia** il governo, pur avendo il controllo politico dell'attività legislativa, non ha particolari poteri procedurali, salvo la facoltà di porre la questione di fiducia, sulla reiezione o approvazione di un testo legislativo in discussione. In base alla Costituzione scritta il Re ha il veto sospensivo sulle leggi adottate dal Parlamento. Peraltro, se una legge è stata approvata senza modifiche in due sessioni del Parlamento, tenutesi dopo due successive elezioni, separate l'una dall'altra almeno da due successive sessioni del Parlamento, la legge entra in vigore anche se non viene accordato l'assenso reale. Se l'assenso reale non è dato a un progetto di legge prima che il Parlamento termini la sessione ogni anno, ciò ha le stesse conseguenze di un rifiuto dell'assenso. Peraltro il rifiuto dell'assenso è in concreto molto raro e si verifica soltanto in casi di errore della legge o di modifica delle condizioni intervenute nella maggioranza parlamentare. In questo Paese circa il 90% dei disegni di legge sono di iniziativa governativa. La grande maggioranza di essi diviene legge, mentre sono pochi i disegni di legge parlamentari che riescono a diventare legge.

Anche in **Polonia** in linea di principio il procedimento legislativo non attribuisce particolari poteri formali al governo. L'iniziativa legislativa è prevalentemente parlamentare (70% circa) rispetto a quella del governo (27% circa). Le leggi approvate derivano più o meno nella stessa percentuale dalle iniziative legislative governative e parlamentari (intorno al 48%).

In **Lituania** nessun potere particolare ha il governo nella procedura legislativa. Non è prevista la mozione di fiducia. L'iniziativa legislativa è prevalentemente governativa.

Nella **Repubblica di Macedonia** il governo ha facoltà di porre la questione di fiducia quando l'assemblea parlamentare non accetta la legge o una parte della legge proposta. Nessun potere particolare ha il governo, ma di fatto esso influenza l'attività legislativa essendo la maggior parte delle proposte legislative di iniziativa governativa.

Anche in **Portogallo** non esistono particolari poteri formali del governo nella procedura legislativa. L'iniziativa legislativa è prevalentemente parlamentare (l'80% rispetto al 20% di quella governativa). Circa il 62% delle proposte di legge governative diviene legge, mentre questa percentuale è del 26% per i disegni di legge di iniziativa parlamentare.

In **Algeria** il governo può influenzare in maniera sostanziale l'attività legislativa utilizzando certi strumenti, in particolare: può opporre alle proposte d'iniziativa parlamentare l'art. 114 della Costituzione che dichiara irricevibili tutte le proposte che comportano aumento di spesa o diminuzione delle entrate pubbliche; può domandare la priorità della discussione dei progetti di legge governativi in occasione della fissazione dell'ordine dei lavori dell'assemblea. Può inol-

tre chiedere un voto senza discussione su un argomento iscritto all'ordine del giorno. Inoltre i parlamentari non possono proporre emendamenti sui progetti di legge di approvazione delle Convenzioni e dei Trattati. Non è prevista la mozione di fiducia su un testo legislativo. I progetti di legge governativi sono circa l'88%, mentre le proposte di legge parlamentari sono circa il 12%. I primi diventano legge con una percentuale dell'85%.

In **Canada**, in linea di principio, la procedura per la discussione dei disegni di legge governativi e di quelli parlamentari è la stessa. Ma il governo dispone di tempi differenti ed ha facoltà di proporre mozioni di chiusura. I regolamenti parlamentari (*Standing orders*) consentono al governo di decidere quali disegni di legge hanno priorità. I disegni di legge che aumentano le spese o riducono le entrate pubbliche devono essere appoggiati dal governo che inoltre può porre la questione di fiducia su un testo in discussione. Nel periodo preso in considerazione vi sono stati 238 disegni di legge governativi e 420 di iniziativa parlamentare. Dei primi 200 sono diventati legge, dei secondi soltanto 24.

Nelle **Filippine** il governo non usufruisce di una procedura particolare per quanto riguarda l'attività legislativa, ma esiste il potere presidenziale di veto, nonché quello di notificare al Presidente della Camera l'urgenza di un disegno di legge. Data la forma presidenziale di governo, i disegni di legge sono a grande maggioranza di iniziativa parlamentare (oltre il 99%). Di quelli di iniziativa governativa il 40% è diventato legge.

In **Grecia**, a norma dell'art. 77 della Costituzione, una proposta o un progetto di legge qualificato molto urgente dal governo è messo in votazione dopo un dibattito ristretto. Il dibattito e il voto si svolgono in una sola seduta, la cui durata non può superare le dieci ore. Il governo inoltre può chiedere che un progetto o una proposta di legge di importanza particolare o di carattere urgente sia discusso in un numero limitato di sedute. Il ministro competente decide la ricevibilità degli emendamenti depositati dopo che sia trascorso il termine stabilito. Non è prevista la mozione di fiducia su un testo legislativo. Quasi la totalità delle iniziative legislative derivano dal governo (nel periodo preso in considerazione vi sono state soltanto due proposte di legge di iniziativa parlamentare).

In **Francia** la Costituzione riserva all'iniziativa legislativa del governo un certo numero di materie: legge finanziaria, legge di pianificazione, legge di programma. Per portare avanti il proprio programma legislativo, il governo ha inoltre a disposizione diversi strumenti procedurali. Esso dispone innanzitutto della c.d. *maîtrise* dell'ordine del giorno (art. 48 c.). Nel corso del dibattito, poi, può opporsi alla discussione degli emendamenti che non sono stati preliminarmente esaminati dalla Commissione (art. 42 c.), a quelli che comporterebbero un aumento della spesa pubblica, o una diminuzione delle entrate (art. 40 c.), nonché agli emendamenti che non rientrano nella sfera riservata alla legge o che siano

conformi ad una delega di potere (art. 41 c.). Il governo può anche – come del resto i membri dell'Assemblea – opporsi alla discussione degli emendamenti che esorbitino dall'ambito dell'oggetto della discussione e può chiedere che l'ordine della discussione e della votazione delle disposizioni sia modificato, cioè che queste ultime siano esaminate successivamente all'ordine normale che avrebbe dovuto seguire. Ma soprattutto il governo è il solo ad avere, in base alla Costituzione, la possibilità di dichiarare l'urgenza della discussione di un testo, cosa che gli permette di indire la riunione della commissione mista paritaria ai fini dell'approvazione definitiva di tale testo, dopo una sola lettura da parte di ciascuna Camera. Il governo può inoltre chiedere ad ognuna delle Camere di pronunciarsi con una sola votazione su tutto o parte il testo in discussione modificato, se del caso, dai soli emendamenti da esso presentati o accettati. Infine, presso l'Assemblea nazionale il primo ministro può impegnare la responsabilità del governo sulla votazione di un testo. L'esame di tale testo è interrotto dal momento in cui questa procedura viene attivata. Salvo la votazione di una mozione di sfiducia, il testo allora si intende adottato. L'utilizzazione di questa prerogativa – che può eventualmente essere associata a quella del voto unico, – è relativamente frequente, soprattutto dopo il 1981. Il governo ha impegnato la propria responsabilità su un testo legislativo 59 volte fra il 1981 e il 1994, mentre nessuna mozione di sfiducia è stata adottata in tali occasioni.

Le proposte di legge di iniziativa parlamentare sono nettamente prevalenti rispetto a quelle governative (in un rapporto di circa 1:10). Peraltro, risulta che mentre circa l'89% dei progetti di legge governativi diviene legge (420 su 463) poche sono le proposte di legge parlamentare che riescono a diventare legge (43 su circa 3000).

Nella **Repubblica di Corea** anche se vi è una forma di governo presidenziale uno stretto coordinamento si svolge attraverso quella che è chiamata la "consultazione governo-partiti politici". La prevalente maggioranza dei disegni di legge approvati dall'Assemblea nazionale (Parlamento) derivano da disegni di legge governativi presentati dopo una preventiva consultazione con i partiti di maggioranza (*ruling*). Circa il 54% dei disegni di legge sono di origine governativa contro il 46% di origine parlamentare, che sono quasi esclusivamente presentati da parlamentari dell'opposizione, diventano legge in una percentuale non superiore al 30%. Trattandosi inoltre, come si è detto, di un regime presidenziale nel quale il Presidente è eletto direttamente dal popolo non è prevista la possibilità di porre mozioni di sfiducia su un testo legislativo.

In **India** l'agenda dei lavori parlamentari è disposta dal governo anche se poi la ripartizione del tempo fra i diversi tipi di affari in discussione, comprese le proposte di legge governative, è decisa dalla apposita commissione parlamentare. Il Presidente dell'India può chiedere il riesame di una legge approvata dal Parlamento ma una volta che la proposta è nuovamente approvata essa deve

essere promulgata. Non è prevista la posizione della mozione di fiducia da parte del governo su un testo legislativo. La maggior parte delle proposte di legge sono di iniziativa parlamentare (75,1%) rispetto a quelle di iniziativa governativa (24,9%). Peraltro, nel periodo preso in considerazione non è diventata legge nessuna proposta di iniziativa parlamentare mentre sono diventati leggi il 75% dei progetti di legge presentati dal governo.

Nella **Repubblica del Niger** il governo usufruisce di numerosi strumenti giuridici per portare avanti il suo programma legislativo, in particolare per quanto concerne la fissazione dell'ordine del giorno, le modalità e i tempi delle discussioni, la facoltà di dichiarare irricevibili gli emendamenti in materia finanziaria. È inoltre prevista la possibilità di porre la questione di fiducia su un testo legislativo.

Nella **Nuova Zelanda** il governo ha il controllo dell'attività legislativa, soprattutto attraverso la maggioranza parlamentare che lo appoggia. Il governo decide sulle priorità delle sue proposte nell'ordine del giorno dell'Assemblea, ma non l'ordine degli affari in discussione. Il governo non ha il potere di bloccare o far terminare la discussione, ma gli emendamenti che comportano un aumento di spesa o una diminuzione delle entrate devono essere appoggiati dal governo. I disegni di legge di iniziativa governativa sono circa il 90% rispetto ad un 10% circa di quelli di iniziativa parlamentare. Le leggi derivano in larga prevalenza dalle proposte di legge di iniziativa governativa, mentre le proposte di legge parlamentari sono quasi sempre respinte.

Nei **Paesi Bassi** non esistono delle procedure specifiche per l'esame dei progetti di iniziativa governativa. Peraltro il governo ha il potere di incidere sulle modalità ed i tempi della discussione e sulla ricevibilità degli emendamenti parlamentari. Inoltre, ha facoltà di porre la questione di fiducia su un testo legislativo anche se tale facoltà non è esercitata di frequente. L'iniziativa legislativa è quasi tutta governativa (circa il 99% rispetto all'1% circa dell'iniziativa legislativa parlamentare). Di conseguenza le leggi derivano quasi tutte da progetti di legge di iniziativa governativa.

In **Spagna** il principale strumento a favore del governo è quello previsto dall'art. 134 della Costituzione, per cui qualsiasi disegno di legge o emendamento parlamentare che comporta un aumento delle spese o una diminuzione delle entrate pubbliche richiede la preventiva approvazione dello stesso governo. Non spetta al governo stabilire l'ordine del giorno e l'organizzazione dei dibattiti parlamentari, ma lo stesso può chiedere che alle sue proposte sia accordata la priorità ovvero che siano incluse nell'ordine del giorno dell'Assemblea. Non è prevista la possibilità per il governo di porre la questione di fiducia su un testo legislativo. La percentuale dei disegni di legge di iniziativa governativa è del 76,2% circa rispetto ad un 23,7% di quelli di iniziativa parlamentare. I primi diventano legge per l'82,5% circa, i secondi per il 14,21% circa.

Negli **Stati Uniti** il Presidente e i membri del governo (*Executive Branch*) non potendo essere membri del Congresso come si è detto in precedenza, non hanno formalmente l'iniziativa legislativa. In pratica il Presidente può raccomandare al Congresso l'adozione di misure legislative mentre la proposizione formale di leggi avviene attraverso membri del Congresso: frequentemente attraverso il capogruppo (*Chair*) o altro leader del partito del Presidente. La maggior parte dei disegni di legge sono d'iniziativa parlamentare, tuttavia in proporzione è molto più ampia la percentuale dei disegni di legge considerati governativi a diventare legge. In senso formale non esistono particolari poteri procedurali nell'approvazione delle leggi a favore del Presidente o dei membri del governo. Peraltro il Presidente può porre il veto ad una legge approvata dal Congresso che può essere rimosso solo attraverso una seconda votazione in ciascuna delle Camere con la maggioranza dei due terzi dei voti. Se il Congresso non può provvedere in questo senso perché la sessione annuale è chiusa, il veto diviene assoluto (cosiddetto "*pocket veto*"). Per prassi il veto deve investire l'intero provvedimento e non singole parti. Limiti al potere parlamentare agli emendamenti nella discussione delle leggi sono soltanto quelli stabiliti dallo stesso Congresso.

In **Svizzera** dal momento che un progetto di legge arriva in Parlamento l'influenza del governo è limitata. Il Parlamento fissa l'ordine del giorno e regola l'organizzazione dei dibattiti. Inoltre, non essendo il sistema svizzero di tipo governativo-parlamentare, il governo non ha la possibilità di porre la questione di fiducia su un testo legislativo in discussione. Circa il 70% dei progetti di legge presentati in Parlamento sono di origine governativa. Quasi tutti i disegni di legge governativi (intorno al 98%) diventano legge anche se frequentemente con modifiche a seguito degli emendamenti, spesso importanti, presentati dai singoli parlamentari e dalle commissioni. Le proposte di legge d'iniziativa parlamentare che diventano legge sono molto meno importanti.

In **Uganda** il governo, pur non avendo particolari strumenti procedurali, controlla completamente l'attività legislativa. In pratica l'iniziativa legislativa è soltanto governativa e dei disegni di legge presentati dal governo circa l'80% diviene legge.

In **Uruguay** vi sono materie riservate all'iniziativa legislativa dell'Esecutivo (come, ad esempio, creazione di posti di lavoro pubblici, sovvenzioni, trattamenti pensionistici, eccetera). Il governo non ha particolari poteri nel procedimento legislativo salvo quello di dichiarare l'urgenza di un suo progetto di legge, che se non discusso entro 45 giorni in ciascuna Camera, diviene legge nel testo proposto dallo stesso governo. L'Esecutivo ha il potere di veto totale o parziale sulle leggi approvate dal Parlamento. Tale potere è spesso utilizzato. I disegni di legge governativi nel periodo preso a riferimento sono stati 471, mentre quelli di iniziativa parlamentare 617. Le leggi approvate sono state 373, di cui 107 derivanti da iniziative legislative del governo e 266 da iniziative legislative parlamentari.

Analoga considerazione può essere fatta per quanto riguarda lo **Zambia**, dove

esiste anche il potere di veto da parte del Presidente. Anche qui l'iniziativa legislativa è soltanto governativa e nel periodo preso in considerazione tutte le proposte governative sono diventate leggi.

Nello **Zimbabwe**, il governo ha facoltà di influenzare le modalità e i tempi della discussione parlamentare, nonché decidere sulla ricevibilità degli emendamenti. Non è prevista la possibilità per il governo di porre la questione di fiducia su un testo legislativo. Negli ultimi cinque anni tutti i disegni di legge sono stati di iniziativa governativa e tutti sono diventati legge.

In **Brasile** il Presidente della Repubblica può domandare che i progetti presentati dal governo siano discussi in un tempo massimo di 45 giorni per ciascuna Camera. Dal punto di vista dello stretto diritto il governo non ha particolari altri poteri, ma di fatto può influire sulla determinazione dell'ordine del giorno, benché questo sia prerogativa del Presidente della Camera o del Senato. Il Presidente della Repubblica ha il potere di veto integrale o parziale. In quest'ultimo caso il veto può essere apposto solo su un dispositivo intero e non su una singola parola o su alcune parole di un articolo. I parlamentari non possono proporre emendamenti tendenti all'aumento della spesa pubblica nei progetti di legge concernenti l'amministrazione e le finanze. Nel progetto di legge finanziaria il numero degli emendamenti è limitato a 50 per ciascun parlamentare. Dato il sistema costituzionale presidenziale, non è prevista la possibilità di porre la questione di fiducia su un testo legislativo. Negli ultimi cinque anni, circa l'80% dei progetti di legge di iniziativa governativa sono diventati legge, mentre i progetti di legge di iniziativa parlamentare che sono divenuti legge superano di poco l'1%.

Già si è fatto cenno, all'inizio di questo paragrafo, al **Regno Unito**, dove il governo ha la possibilità di realizzare il suo programma legislativo attraverso la maggioranza che l'appoggia. A parte i limiti alla presentazione di emendamenti finanziari da parte dei singoli parlamentari, non vi sono altri strumenti procedurali particolari a favore del governo (La Camera dei Lords normalmente non introduce emendamenti di natura finanziaria, mentre alla Camera dei Comuni gli emendamenti che comportano incrementi di spesa devono essere appoggiati dal governo). In linea di diritto, spetta alla Camera decidere la priorità della discussione degli argomenti e l'ammissibilità degli emendamenti. La Corona ha formalmente un diritto di veto, ma questo diritto non è stato esercitato dal 1707 e non è prevista la possibilità di rinviare per il riesame un disegno di legge approvato dal Parlamento. Il governo può dichiarare di subordinare la sua permanenza in carica all'accoglimento o reiezione di una proposta legislativa. Ma questa procedura non può essere considerata come un formale voto di fiducia. Negli anni 1988-1993 alla Camera dei Comuni sono stati presentati (direttamente o perché provenivano dalla Camera dei Lords) 831 progetti di legge (*Bills*) dei quali 215 di iniziativa governativa. I disegni di legge governativi diventati legge sono stati

205, quelli di iniziativa parlamentare (cioè proposti dai “*backbenchers*”) diventati legge sono stati 69. Nella Camera dei Lords il 65% dei disegni di legge presentati erano di origine governativa e di essi il 97% sono diventati legge. I disegni di legge di iniziativa parlamentare erano il 35% e di essi il 22% è diventato legge.

Una situazione abbastanza particolare è infine quella dell’**Italia**, dove l’ampio multipartitismo e una legge elettorale fortemente proporzionale rimasta in vigore fino alle ultime elezioni politiche (1994) ponevano il governo in una situazione di grande difficoltà nella realizzazione del suo programma legislativo. Ciò portava il governo a fare largo uso della decretazione d’urgenza, come si è sottolineato nel paragrafo precedente, e a cercare in continuazione compromessi non solo con l’opposizione ma anche all’interno dei partiti che appoggiavano la coalizione di governo. Nell’ultima legislatura, che è durata soltanto due anni, sono stati presentati 4268 disegni di legge di iniziativa parlamentare e 835 di iniziativa governativa. I disegni di legge di iniziativa governativa che sono diventati legge sono stati 241, quelli di iniziativa parlamentare 225.