

RICERCHE

I
PARLAMENTO CONTROLLORE
VS. PARLAMENTO LEGISLATORE?
LA FINE DEL CASO ITALIANO?

CHIARA DE MICHELI

INTRODUZIONE

È terminata la XIV legislatura repubblicana, la terza eletta con un sistema elettorale di tipo maggioritario (al momento modificato per le elezioni del 2006), pare quindi opportuno effettuare un monitoraggio per vagliare i possibili e specifici mutamenti – continuando un’analisi iniziata ormai più di quindici anni fa [De Micheli, 1995; De Micheli e Verzichelli, 2004] – di alcuni aspetti del funzionamento dell’istituzione rappresentativa.

Dopo le frequenti oscillazioni, per tutta la Prima Repubblica, tra prassi consociative e prassi competitive [Cotta, 1991] emerge con decisione, a partire dalla metà degli anni novanta, una configurazione dei rapporti governo-maggioranza-opposizione più spiccatamente maggioritaria, che dà luogo ad una reale alternanza di governo. Né si deve tralasciare di sottolineare l’aumentata stabilità degli esecutivi come una delle variabili in più chiaro mutamento nella Seconda Repubblica, mentre sul versante della frammentazione partitico-parlamentare i cambiamenti non sono ugualmente marcati [Bardi, 2006].

A seguito delle molteplici vicende politiche-istituzionali – interne ed internazionali – è diventata ormai obsoleta la configurazione sorta nel dopoguerra di un funzionamento *sui generis* dell’arena rappresentativa, il cui scopo non è tanto decidere quanto mediare, ed il suo prodotto, la legislazione, ha più il significato dell’accordo che della norma [Di Palma, 1978; Predieri, 1975; Sartori 1963].

* Professore a contratto di Governo locale presso l’Università di Genova.

D'altra parte l'esame del processo legislativo è diventato un indicatore meno adeguato per svelare il ruolo ed il funzionamento dell'istituzione parlamentare [De Micheli, 2004]. Infatti, nell'ultimo decennio, le leggi prodotte, rispetto al passato, subiscono un costante decremento, mentre aumenta la consistenza degli atti non legislativi (mozioni, interrogazioni, interpellanze). Una sommaria comparazione con altri regimi democratici sottrae l'Italia al novero delle eccezioni per quanto concerne il numero di norme di primo grado promulgate.

Si verifica, pertanto un mutamento del peso dell'attività legislativa rispetto alle altre funzioni [Caretto, 2004], ma anche uno spostamento del baricentro di questa stessa attività verso il governo (prima mediante l'esteso utilizzo di Decreti legge, dopo delle Deleghe, successivamente di entrambi).

Possiamo quindi comparare (e pertanto valutare) il rendimento del *nuovo* parlamento maggioritario rispetto al passato? È possibile ipotizzare un legame diretto tra rendimento parlamentare (in termini di quantità e tipo di normative prodotte) e stabilità governativa (durata media dei governi)? Nelle prossime pagine si tenterà di suggerire alcune ipotesi attraverso cui *leggere* i cambiamenti e le continuità nelle funzioni dell'istituzione rappresentativa. Si è consapevoli della estrema parzialità dell'analisi, poiché lo studio del rendimento non può essere ricondotto solo a mere questioni quantitative, ma necessita di una approfondita analisi qualitativa: possono infatti essere prodotte numerose leggi il cui contenuto può incidere poco o nulla sul funzionamento del sistema politico. D'altra parte, anche la stabilità non è in sé garanzia di efficacia decisionale poiché possono esserci governi longevi ma impotenti, soprattutto se di coalizione [Sartori, 2004], costretti a fare i conti con un sistema partitico molto frammentato.

FUNZIONE LEGISLATIVA VS. FUNZIONE DI CONTROLLO: UNA PRIMA RICOGNIZIONE EMPIRICA

Al fine di indicare una strada lungo la quale trovare le risposte agli interrogativi posti nel paragrafo precedente, si è proceduto alla raccolta¹ e analisi dei dati sul funzionamento del parlamento, inerenti lo svolgimento della funzione legislativa (leggi prodotte e loro origine, articolazione ed estensione dell'iniziativa, tipi particolari di normativa emanata, arena dell'approvazione) e della funzione di

¹ Per la XIV i dati disponibili sono spesso aggiornati al 30 maggio 2005 e a questi si farà riferimento, tranne diversa indicazione in tabella o nel testo, quando si lavorerà su riscontri empirici della legislatura.

controllo (presentazione ed approvazione di mozioni, interrogazioni, interpellanze) con riferimento specifico alle legislature del maggioritario.

Iniziando la nostra riflessione dal momento *propositivo* si rileva una diminuzione abbastanza sensibile dell'attività (nella XIII e XIV legislatura) di iniziativa legislativa che, pur assestandosi su livelli marcatamente più elevati rispetto alla Prima Repubblica (tab. 1), rimane lontana dall'ipertrofia delle legislature della transizione (XI e XII).

TABELLA 1. *Progetti di legge presentati dal governo e dal parlamento e media mensile (aggiornati ad aprile 2006)^a.*

Legislature	Progetti presentati dal governo	Progetti presentati dal parlamento	Totale	Media mensile
I	2547	1375	3922	63
II	1667	2514	4181	72
III	1569	3688	5227	87
IV	1569	4414	5983	100
V	977	4189	5166	103
VI	1255	4597	5852	122
VII	1022	2646	3668	102
VIII	1358	3980	5338	116
IX	1287	4642	5929	124
X	1471	6920	8391	150
XI	862	4269	5131	221
XII	1143	5020	6163	257
XIII	541	3620	4161	693
XIII	1105	6531	7636	125
XIV	1471	8923	10394	176

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

FONTI: elaborazioni proprie su dati di Camera e Senato

È possibile pensare che il consolidamento del nuovo sistema, attraverso l'apprendimento di nuove regole, prassi e procedure, attenui la necessità della classe politica di legittimarsi e attirare consenso mediante una sfrenata attività di proposta legislativa; inoltre, la ripetuta lunga durata delle ultime due legislature, può avere "tranquillizzato" i parlamentari, quasi certi di poter diluire le loro istanze in

un lasso di tempo, prevedibilmente lungo e stabile. Sono, infatti, i deputati e i senatori (a differenza dei ministri) ad usare senza parsimonia il potere di iniziativa (tab. 1), pur nella piena consapevolezza della bassa (o nulla) possibilità di approvazione, o addirittura di *calendarizzazione*, per tali proposte. Il calo di questa iniziativa di *bandiera* può perciò indicare lo smorzarsi della rilevanza di questa funzione *espressiva* per i parlamentari, oppure l'utilizzo di altri canali, forse più idonei (nel senso di più economici e funzionali) alla bisogna: mi riferisco ad alcuni strumenti, come l'interpellanza o l'interrogazione, di cui tratterò nelle pagine seguenti.

Tale "normalizzazione" nella presentazione di proposte da parte degli eletti palesa il venir meno di un'eccessiva necessità di *apparire* e può indicare una minor rilevanza del processo legislativo come arena in cui "giocare" e, contemporaneamente, il consolidarsi di un sistema politico meno "legislativo centrico". Sarà quindi, interessante andare avanti con questa disamina e verificare se la *lettura* di altri dati vada nella direzione di quanto fin qui suggerito.

Una caratteristica incontestabile (iniziata nella transizione e consolidatasi nel periodo maggioritario) che accomuna il funzionamento dei più recenti parlamenti (pur con maggioranze alternative) è la netta diminuzione del numero delle leggi prodotte, che ormai si assestano su poco più di una decina al mese: 14 nella XI, 12 nella XII, 15 nella XIII e nuovamente 12 nella successiva² a fronte di medie molto più alte nelle precedenti (tab. 2). La produzione legislativa si conforma, pertanto, a valori più simili a quelli di altri parlamenti democratici (tab. 3). Attualmente, il parlamento italiano produce, in media, un numero quasi doppio di provvedimenti legislativi rispetto alla Camera dei Comuni (l'assemblea più parsimoniosa tra le esaminate). I più, quantitativamente, *laboriosi* governi inglesi, ossia i gli esecutivi conservatori, non arrivano a 8 provvedimenti mensili, numero raramente superato (solo nel biennio 1997 e 1998) [Pasquino e Pelizzo, 2006]. Mentre esigue differenze si registrano con l'operato delle Assemblée francesi, spagnole e tedesche. L'*Assemblée Nationale* sporadicamente arriva a produrre una decina di leggi al mese [Osservatorio sulla legislazione 2005; Pasquino e Pelizzo, 2006]. Unica eccezione il Congresso statunitense, l'istituzione più operosa nell'emanazione di provvedimenti legislativi. Dal 1981 ad oggi la produzione legislativa statunitense ha oscillato tra un massimo di 63 leggi al mese, sotto la presidenza Reagan nell'anno 1987-88, ed un minimo di 18 leggi, in questo ultimo anno di governo di G.W. Bush [Pasquino e Pelizzo, 2006]. Riassumendo, le nostre Camere nei primi tre decenni del periodo repubblicano erano alquanto solerti nell'approvazione di testi legislativi (tab. 2), col

² Se ci si ferma al maggio 2005 la media mensile è di 11 legge licenziate, si alza a 12 per la legislatura nel suo complesso a causa dell'ormai ben documentato attivismo dei parlamentari all'avvicinarsi della scadenza del mandato.

passare delle legislature attenuano (abbastanza) progressivamente la quantità di approvazioni, fino a ridurre in maniera sensibile questo tipo di produzione legislativa nell'*era del maggioritario*.

TABELLA 2. *Leggi emanate per legislature (totale e media mensile) secondo l'origine-aggiornamento ad aprile 2006^a.*

Legislatura	Tot.	Media mensile	iniziativa governo (ddl+DL) (%)	iniziativa governo (ddl) (%)	iniziativa parlamento (pdl)
I	2314	37	88.7	87.5	11.3
II	1894	33	74.6	71.5	25.4
III	1781	30	73.0	71.4	27.0
IV	1769	30	66.9	61.8	33.1
V	841	17	74.5	66.7	25.5
VI	1122	23	75.7	66.1	24.3
VII	666	19	85.1	64.7	14.9
VIII	1042	23	72.4	54.5	27.6
IX	789	16	72.0	48.9	28.0
X	1065	19	69.6	52	30.4
XI	314	14	74.8	37.3	25.2
XII	295	12	89.2	47.8	10.4
XIII	905	15	76.8	57.6	23.2
XIV	686	12	78.6	49.4	21.4

^a 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.

FONTE: elaborazioni proprie su dati di Camera e Senato

TABELLA 3. *Leggi approvate annualmente in alcune democrazie.*

	2003	2005
Italia	147	119
Stati Uniti	249 (media)	249 (media)
Gran Bretagna	50	44
Francia	114	85
Germania	105	162

Come interpretare questo cambiamento? È difficile – come si è già detto – leggere questo dato poiché, da solo, un alto/basso numero di leggi non è un indicatore sufficiente di efficacia/inefficacia governativa e/o legislativa. Alcune analisi specifiche del caso italiano ci mostrano questa difficoltà: per lunghi periodi numerosi erano i provvedimenti prodotti il cui contenuto era di così ristretto interesse da prendere il nome di *leggine* [Di Palma, 1978; De Micheli, 1997]. Vieppiù un'elevata percentuale di leggi licenziate può indicare una alta capacità del governo di controllare la propria maggioranza parlamentare, o viceversa essere sintomo della necessità di dover soddisfare le più diverse istanze, “quasi ricattatorie”, degli attori di una vasta coalizione. A favore del corrente funzionamento del sistema politico-istituzionale, è interessante rilevare che nelle ultime legislature questa diminuzione si accompagna ad un'abrogazione di norme di primo rango già esistenti [Osservatorio sulla legislazione, 2005] comportando così una riduzione dello stock normativo stesso, il cui obiettivo è una sua razionalizzazione e semplificazione³, ripetutamente ritenuta necessaria da una pluralità di attori [Gerelli e Cassese, 1985]. A questa razionalizzazione concorre, diventando una caratteristica del funzionamento del nostro sistema maggioritario, un processo di delegificazione (avvenuto a seguito di atti autorizzativi come leggi o altro) che ha portato alla promulgazione di numerosissimi regolamenti. Il ricorso, (finalmente) a questa prassi viene potenziato a partire dalla XII legislatura come conseguenza di una legge approvata poco prima dello scioglimento del parlamento precedente e che può essere considerata il primo caso di provvedimento orientato in maniera decisa alla semplificazione dei procedimenti amministrativi (Legge n. 537 del 1993).

Per andare poco più in profondità disaggreghiamo la legislazione promulgata (da entrambi i rami del parlamento alla fine della XIV legislatura) per tipologia. Innanzitutto, si rileva che le leggi di conversione di decreti (tab. 4) rappresentano poco più della metà di tutta la normativa di origine governativa prodotta e ciò porta ad ipotizzare che il decreto legge sia nuovamente utilizzato dagli esecutivi al di là di reali necessità ed urgenza [De Micheli, 2005].

³ La razionalizzazione è attuata anche mediante l'emanazione di *testi unici* la cui redazione è prevista copiosamente nella XIII e XIV legislatura.

TABELLA 4. *Decreti legge presentati, convertiti, decaduti, respinti e reiteranti altri decreti per legislatura (dati aggiornati ad aprile 2006).*

Legislatura	DL presentati	Media mensile	(%) DL convertiti	DL decaduti	DL respinti	(%) DL reiteranti altri decreti
I	29	0,5	28 (96,5)	1	1	0 (0)
II	60	1	60 (100)	–	–	0 (0)
III	30	0,5	28 (93,3)	–	2	0 (0)
IV	94	1,6	89 (94,6)	3	–	1 (1)
V	69	1,4	66 (95,6)	–	3	5 (7,2)
VI	124	2,6	108 (87,0)	16	–	5 (4)
VII	167	4,6	136 (81,4)	15	16	8 (4,8)
VIII	275	6	169 (61,4)	93	13	69 (25,1)
IX	307	6,4	136 (45,7)	141	30	85 (27,7)
X	470 ^a	8,4	187 (39,7)	264	15	191 (40,6)
XI	514 ^b	21,4	118 (23)	356 ^c	9	258 (49,6)
XII	577 ^d	23,1	122 (21)	445	10	364 ^e (63)
XIII12-96 ^f	286	17,4	47 (16)	223	5	161 ^g (56)
XIII	487 ^h	8	174 (36)	284	29	–
XIV	222	4	199 (89,6)	18	1	–

^a Quattro dei 470 decreti legge sono stati restituiti al governo.

^b Di cui 31 restituiti al governo quindi ne rimangono 483.

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

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

^e 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.

^f Il dato della legislatura è stato scorporato per poter rilevare le conseguenze del divieto di reiterazione della C.C., in vigore dal 31 dicembre 1996, salvo per presupposti di natura straordinaria o per differenti contenuti normativi del decreto legge iterato.

^g 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.

^h Di cui 29 restituiti al governo per essere ripresentati (4 da ripresentare alla Camera e 25 al Senato).

A riguardo uno studio, effettuato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, sui decreti presentati durante la XIV legislatura fino al 31 dicembre 2004 individua finalità di *emergenza* – ossia provvedimenti resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo – solo in 23 decreti su 239, cioè meno del 10% del totale. Le altre categorie individuate dall'indagine sono *proroga/differimento termini* (categoria in cui ricadono 67 provvedimenti), *disciplina ponte ed anticipazione di altri atti* (8), *integrazioni cor-*

rezioni di altre norme (54), *disciplina speciale e transitoria* (ben 87). Pertanto, i decreti legge continuano ad essere funzionali per il completamento dell'attività normativa ordinaria nell'attesa, negli ultimi anni non vana, della "costituzione" di una maggioranza per la loro approvazione. Infatti, rispetto a quanto era accaduto dalla seconda metà degli anni ottanta per oltre un decennio (si veda un precedente contributo sull'uso/abuso della decretazione, De Micheli 1997), i decreti legge vengono, nella XIV legislatura, convertiti in legge in percentuali elevate vicine a quelle delle prime legislature (quasi il 90%), quando a tale prassi si ricorreva con parsimonia (tab. 4). Inoltre, viene pressoché abbandonata la discussa pratica della reiterazione in luogo dell'approvazione. Pertanto, le leggi di conversione rappresentano quasi un terzo (29,1%) del totale di quelle complessivamente promulgate dal 2001 al 2006. Giova sottolineare che l'assemblea non si limitata a convertire il decreto ma, come è spesso accaduto anche nel passato, ne modifica il contenuto in maniera estesa attraverso l'approvazione di numerosi emendamenti: i decreti convertiti dal 2001 al 2005 sono stati per l'82% emendati e solo poco più del 7% sono stati approvati senza alcuna modifica.

Questi dati a quale riflessione portano, in merito al funzionamento del sottosistema parlamento-governo? A fronte di maggioranze parlamentari che danno il loro consenso, pur con interventi, a quanto proposto dagli esecutivi c'è da sottolineare il rinnovarsi del ricorso a tale prassi, oltre la reale necessità. In altri termini, si rileva spesso l'incapacità oppure l'inopportunità dell'utilizzo della procedura *ordinaria* per decidere, anche da parte di governi che dovrebbero avere elevate capacità programmatiche in ragione della loro lunga durata.

Se poi "contiamo" anche le leggi di ratifica⁴ (rispetto a qualsivoglia tipo di iniziativa di ministri e parlamentari), osserviamo che nelle ultime due legislature, esse si assestano stabilmente intorno ad un terzo del totale (31%)⁵, ossia poco più delle leggi ordinarie (30%) e delle leggi di conversione (33%)⁶. Perciò il processo decisionale *normale* e *originale* non interessa neppure un terzo della normativa di primo grado prodotta (tab. 5).

⁴ Tipologia presa specificamente in considerazione per due motivi: primo perchè le leggi di ratifica erano – fino alla passata legislatura – di competenza esclusiva dell'esecutivo, e finora la prassi non si è ancora concretamente modificata; il secondo motivo è l'accordo pressoché unanime (almeno fino a quando sono state analizzate) ottenuto per la loro approvazione.

⁵ I dati si riferiscono a quanto calcolato sui provvedimenti emanati un anno prima della fine della legislatura dalla Camera dei Deputati.

⁶ Ricordiamo che questo dato, rispetto ad altri riguardanti i decreti, è aggiornato al 20 maggio 2005.

TABELLA 5. *Principali tipologie^a di leggi emanate, media mensile e peso sul totale della legislazione.*

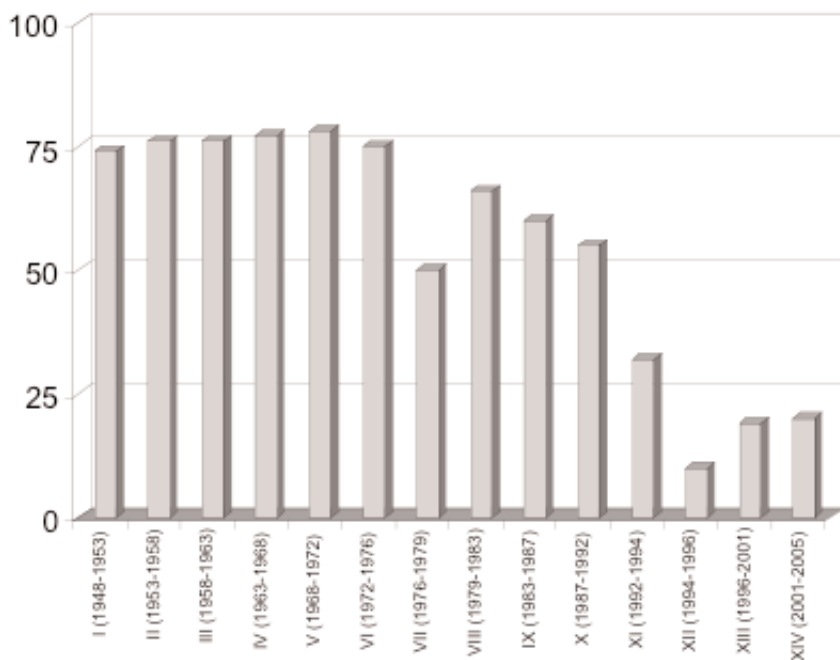
	X LEG. (tot e m.m.)	XI LEG. (tot e m.m.)	XII LEG. (tot e m.m.)	XIII LEG. (tot e m.m.)	XIV LEG. (tot e m.m.)
Leggi conversione di Decreti Legge <i>tot. leggi (%)</i>	185 (3.2) 17.2	118 (5) 37.6	122 (4.9) 41.4	174 (2.9) 19.2	171 (3.56) 32.6
Leggi di ratifica <i>tot. leggi (%)</i>	193 (3.3) 17.9	65 (2.7) 20.7	115 (4.7) 39	286 (4.7) 31.6	163 (3.4) 31
Leggi ordinarie <i>tot. leggi (%)</i>	659 (11.4) 61.2	115 (4.9) 36.6	47 (1.9) 15.9	400 (6.6) 44.2	159 (3.13) 30.3
Leggi di bilancio <i>tot. leggi (%)</i>	20 (0.3) 1.9	8 (0.3) 2.5	8 (0.3) 2.7	20 (0.4) 2.2	16 (0.33) 3
Leggi collegate finanziaria <i>tot. leggi (%)</i>	12 (0.2) 1.1	3 (0.1) 1.1	2 (0.1) 0.7	13 (0.2) 1.4	9 (0.19) 1.7

^a Nella tabella non sono state inseriti i tipi di leggi che non raggiungono l'un per cento sul complesso della legislazione emanata in nessuna delle legislature esaminate, al di là della loro rilevanza (leggi costituzionali, leggi di semplificazione, leggi comunitarie).

Altro elemento distintivo del processo decisionale, emerso già nelle legislature di “transizione” verso quelle “maggioritarie”, ma che in queste ultime si è pienamente sviluppato e consolidato, inerisce l'uso marginale delle arene decentrate per l'approvazione della legislazione, che erano state, invece, il centro del processo legislativo di tipo consensuale della Prima Repubblica. Le percentuali della figura 1 indicano chiaramente la diminuita rilevanza di tale procedura, che era arrivata a riguardare circa i due terzi delle leggi prodotte. Questa inversione di tendenza può essere ricondotta a due diversi aspetti discussi in precedenti contributi [De Micheli e Verzichelli, 2004] e che, quindi, richiameremo molto brevemente. Una causa *politica* collega l'abbandono di tale procedimento alla diminuzione di risorse per produrre provvedimenti di tipo microsezionali, cioè orientati soprattutto a mantenere o attirare il consenso di determinate clientele (le vecchie *legghine*), oggetto specifico del lavoro delle commissioni in sede legislativa. Un altro aspetto, che si può definire *tecnico*, sottolinea l'attuale utilizzo dello strumento *legge* per lo più per materie che necessitano inderogabilmente per regolamento, a cagione del loro universalismo, la discussione ed approvazione in

assemblea plenaria [De Micheli, 2001]. Questi due fattori fanno passare in secondo piano la verifica di quanto il passaggio ad un sistema maggioritario abbia disincentivato l'uso/abuso di pratiche di contrattazione tra gli attori delle due coalizioni, dei rapporti di scambio-accordo che ben si svolgono nelle *oscuere* arene decentrate e sono più proprie di sistemi consensuali.

FIGURA 1. *Percentuale di leggi approvate mediante la procedura decentrata.*



Guardando allo svolgimento degli altri compiti parlamentari, in precedenti e specifiche analisi empiriche delle funzioni di indirizzo e controllo esercitate dalle nostre Camere si sottolineava un incremento sensibile, rispetto al passato, per qualsivoglia procedura di questo tipo. La causa veniva ricercata nei mutati rapporti tra maggioranza e opposizione, in sintesi si riconduceva ad una più elevata autonomia decisionale dell'esecutivo, che si ipotizzava potesse incentivare una più frequente attività di controllo da parte delle forze politiche non governanti. Un essenziale aggiornamento, alle recenti legislature, dello svolgimento di tali funzioni pare configurare, col passare degli anni e il consolidarsi di nuove dinamiche politiche istitu-

zionali, il perdurare di un'attività di controllo elevata, ma che tende a razionalizzarsi negli ultimi anni (tab. 6). L'attenuazione di un soverchio uso, per esempio, di atti di ispezione era già emersa, quando si era analizzato l'impiego delle interrogazioni in un precedente contributo [De Micheli, 2004], ove si rilevava, all'inizio della XIV legislatura, una loro diminuzione dopo gli *eccessi* della legislatura precedente. È possibile, quindi, ipotizzare che tale razionalizzazione vada in direzione di un maggiore coordinamento e divisione del lavoro (fra le Camere), la cui necessità era stata già parimenti sottolineata [De Micheli, 2003]. Occorre tenere presente che, per quanto il nostro sotto-sistema non sembri correre questo pericolo, un controllo eccessivo rischia di svuotare l'azione parlamentare o addirittura, paralizzare l'azione governativa. È, pertanto, auspicabile che, superate le esagerazioni – riconducibili forse all'esigenza di *imparare e ponderare* un uso più esteso di tali procedure – l'esercizio delle funzioni di controllo ed indirizzo determini un aumento della legittimità delle decisioni governative, perché controllate e indirizzate anche dalle minoranze. Questa esigenza di legittimità, che influenza il funzionamento di ogni sistema politico, si fa più pressante in un sistema maggioritario dove il *decision making* è meno condiviso rispetto a un sistema consensuale e soprattutto nel nostro paese, costantemente caratterizzato da un basso grado di legittimità istituzionale [Guarnieri, 2006].

TABELLA 6. *Atti di indirizzo e sindacato ispettivo presentati al Senato al marzo 2006.*

	XIII Legislatura	XIV Legislatura
Mozioni	636	374
Interpellanze	1219	830
Interrogazioni a risposta orale	4362	2464
Interrogazioni a risposta scritta	22664	10260
<i>Totale</i>	<i>28881</i>	<i>13928</i>

Sintetizzando, si può affermare che, col passare degli anni, si assiste ad un progressivo minor utilizzo dello strumento legislativo nel suo complesso. L'azione legislativa normale del governo si è ridotta, rispetto al passato: era rappresentato da leggi ordinarie⁷ ben il 61,2% delle norme emanate nella X legislatura, il 36,6%

⁷ Si pensano come *leggi ordinarie* quei provvedimenti che fanno a capo alla “normale”, ovvero priva di vincoli procedurali e funzionali, scelta dei legislatori. In altri termini, sono

nell'XI e nella seguente solo il 16% circa, mentre era risalito al 44% nella XIII, e – come si è anzidetto – risulta pari a meno di un terzo (30%) nell'ultima. Mentre, pur riducendosi anche la legislazione promossa direttamente dall'assemblea, i membri di tale istituzione continuano comunque a portare avanti con successo una percentuale della propria iniziativa, che seppur minima, rappresenta circa in quinto degli output legislativi. Forse, come una sorta di compensazione di tale diminuzione, si può intendere il costante aumento del numero dei Decreti legislativi; strumento che, dalle legislature di transizione (XI e XII) e specificamente in queste (tab. 7), acquista una rilevanza nuova come fonte di atti regolativi [De Micheli e Verzichelli, 2004; Vassallo, 2001]. Infatti, se si guarda agli atti normativi (non solo di tipo legislativo) complessivamente emessi dal sotto-sistema governo parlamento, si rileva che, conteggiati unitamente ai regolamenti di delegificazione, essi rappresentano circa il 30% della produzione della XIII e XIV legislatura.

TABELLA 7. *Leggi ed altri tipi di normazione (in percentuale) nelle ultime cinque legislature.*

	X LEG.	XI LEG.	XII LEG.	XIII LEG.	XIV LEG.
<i>Leggi</i>	75	51	55	55	53
<i>Decreti legislativi</i>	9	16	9	23	21
<i>Decreti legge</i>	15	32	28	12	18
<i>Regolamenti di delegificazione</i>	0.7	1.15	11	10	8

Dopo aver illustrato queste caratteristiche del funzionamento del sotto-sistema governo-parlamento, si ritorna alla complessa questione di come *pesare* il rendimento, dato che la quantità di produzione legislativa non *dice* nulla sulla sua qualità. È solo possibile affermare (con poche probabilità di essere smentiti da un'analisi più puntuale) che i governi del maggioritario – forse in maniera “pasticciata” e disorganica, con accelerazioni e ritorni indietro (ma lasciamo ogni giudizio più incisivo a successive verifiche) – hanno, anche su spinta esterna (vin-

invece considerate legislazione specifica le leggi costituzionali, di conversione, di bilancio e quelle a questa collegate, le leggi di ratifica (che per la loro rilevanza quantitativa e per il generale ampio consenso sono state esaminate specificamente) e le leggi comunitarie.

coli dell'UE), cercato di mettere mano a settori certamente di rilevanza nazionale (scuola, università, mercato del lavoro, pubblica amministrazione), rispetto all'immobilismo di molti anni della I repubblica, in cui però venivano approvate leggi su leggi [Guarnieri, 2006; Morisi, 1988].

La diminuzione delle leggi emanate dovrebbe riguardare infatti, soprattutto il taglio dei provvedimenti distributivi (a pioggia e clientelari) per i quali sono drasticamente terminate le risorse (dati i sempre più stretti vincoli europei di bilancio). Inoltre, il perdurare di un elevato grado di frammentazione rende lungo e macchinoso il processo decisionale, in particolare quello parlamentare ordinario, per cui, anche in presenza di ampie maggioranze (come durante la XIV legislatura) il ricorso ad altre procedure può risultare nel contingente più efficace e opportuno.

Tornando, quindi a rileggere Di Palma parecchi anni dopo, emerge con evidenza che il quadro del funzionamento parlamentare è per alcuni aspetti decisamente mutato.

Riassumendo e schematizzando, le cause principali di questo cambiamento possono essere ricondotte all'agire di diversi concatenati fattori: esogeni al processo decisionale, come la improrogabile necessità di tenere sotto controllo le politiche distributive per motivi di budget, ed endogeni⁸, come le mutate relazioni tra attori che rendono più facile utilizzare altri strumenti di normazione [De Micheli, 2003] deprimendo la centralità dell'istituzione rappresentativa. Dopo Tangentopoli cambia, infatti, il sistema partitico a seguito della mutata offerta elettorale e delle diverse preferenze degli elettori; a ciò si deve aggiungere, sul piano istituzionale l'influenza delle riforme elettorali. I governi, rafforzati dal fatto di far discendere la loro legittimità più dal voto popolare che dalla contrattazione fra partiti (pur con l'eccezione dei governi D'Alema e Amato nella XIII) hanno usato tale investitura per negoziare, a proprio favore, i rapporti con il parlamento. È cresciuta la pratica, per esempio, di assegnare all'esecutivo le deleghe ad esercitare funzioni legislative in settori anche piuttosto vasti. Tale attribuzione di deleghe – favorita anche dalla necessità di armonizzare la legislazione italiana con obblighi europei – ha compensato i limiti posti dalla Corte nel 1996 sull'emanazione di decreti legge.

⁸ In quale rapporto stiano tra loro e la rilevanza specifica di queste variabili (e di tutti gli altri elementi che intervengono per connotare precipuamente il funzionamento del nostro sotto-sistema parlamento-governo) non è diretto oggetto del presente elaborato e non verrà pertanto approfondito.

CONCLUSIONI. IL PARLAMENTO LEGISLATORE, CONTROLLORE O MERA STANZA DI RATIFICA?

Per tirare le somme cercheremo di richiamare l'attenzione su quanto emerge con sufficiente chiarezza dall'analisi dei dati e quanto merita, invece, di essere approfondito e verificato con successive verifiche. Si è accertato che molte caratteristiche del processo legislativo sono mutate rispetto al passato, ossia a quel periodo, che per chiarezza e comodità, è generalmente chiamato Prima Repubblica. Vi sono stati mutamenti sia nelle modalità decisionali (tipi di processi normativi più frequentemente utilizzati), sia negli esiti di tale processo (che cosa viene prodotto). Si hanno, invece, meno certezze quando si tenta di dare una valutazione del processo legislativo. Un recente volume di Pasquino e Pelizzo [2006] verifica – dopo un'attenta disamina dei contributi più rilevanti a riguardo, come quelli Doring [1995] e Tsebelis [2002] – una correlazione tra modello di sistema partitico, numero e tipo di leggi emanate⁹ in Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna. Secondo tale disamina l'efficacia risente in maniera significativa delle condizioni sistemiche con cui i diversi parlamenti operano. I dati raccolti e utilizzati dagli autori mostrano che più ci si avvicina ad un modello bipartitico maggiormente aumenta l'efficacia, per cui il nostro paese si situa nella posizione più bassa a fronte dell'alto livello di rendimento dell'assemblea del paese anglosassone. Ma se l'esito di questa comparazione non è molto lusinghiero per il nostro sistema politico¹⁰ un confronto diacronico porta a risultati – come si è visto – leggermente differenti e più ottimistici.

Nelle due ultime legislature maggioritarie il sotto-sistema governo-parlamento sembra promulgare normative che cercano più di regolare settori rilevanti del sistema, piuttosto che mantenere clientele. La genesi di questa produzione chiama in gioco canali “diversi” (deleghe, decreti legge) e in percentuale minore il tradizionale procedimento della legislazione ordinaria. Pertanto, se per un rispetto il parlamento appare meno coinvolto nella produzione diretta di decisioni, per un secondo rispetto occorre non dimenticare che nella Prima Repubblica il coinvolgimento delle Camere consisteva nell'emanazione di provvedimenti legislativi, dal contenuto non molto rilevante, mai discussi in aula poi-

⁹ Per identificare il tipo di leggi si distingue tra norme *importanti* e norme *non importanti* secondo i dati raccolti da Doring [1995] che, per quanto siano molto parziali (e vecchi di oltre un decennio), rimangono i *migliori* di cui si possa usufruire attualmente.

¹⁰ Si tenga presente che i dati utilizzati da Pasquino e Pelizzo [2006], a causa della già ribadita complessità di *pesare* la qualità della legislazione, possono essere considerati un po' vecchi rispetto alle possibili novità di un funzionamento più maggioritario del parlamento italiano.

ché contrattati nel ristretto ambito delle commissioni in sede legislativa [De Micheli, 1997; Di Palma, 1979].

Come si è detto nell'introduzione, sono diventate *storia* le rappresentazioni dell'assemblea come *stanza di compensazione*, come *centro* del sistema politico, che ne facevano – almeno simbolicamente – l'istituzione più forte ed aggregante tra tutte quelle di vertice.

Dopo le frequenti oscillazioni, per tutta la Prima Repubblica, tra prassi consociative e prassi competitive [Cotta, 1990] emerge con decisione, a partire dalla metà degli anni novanta, una configurazione dei rapporti governo-maggioranza-opposizione più spiccatamente maggioritaria.

Per suggerire una lettura più “sistemica” di questi mutamenti si richiamano quelle che possono essere considerate le variabili che hanno influenzato più spiccatamente il funzionamento politico-istituzionale italiano: la polarizzazione e la frammentazione del sistema partitico-parlamentare. Si ipotizza, peraltro, che il minor grado di polarizzazione abbia causato con l'ausilio degli opportuni strumenti istituzionali (o forse per effetto di essi) la prima vera alternanza di governo nel nostro paese, che si è inoltre associata ad una maggiore stabilità dei governi, in particolare nell'ultima legislatura. Per cui l'avvenuta responsabilizzazione degli esecutivi può essere determinante – insieme alle altre variabili esterne che abbiamo menzionato all'inizio del paragrafo – nel *miglioramento* qualitativo delle norme prodotte. Viceversa, il permanere al di là del momento specificamente elettorale, di un alto grado di frammentazione partitica¹¹, che si riverbera direttamente all'interno dell'arena rappresentativa, rende costoso, anche in presenza di maggioranze molto ampie, il raggiungimento di un accordo tra tutti gli attori coinvolti.

Concludendo, alla luce dei dati qui presentati, non è certamente possibile discettare di mutamento del rendimento in termini di efficacia legislativa tra la prima e la seconda repubblica; quel che tuttavia possiamo affermare è che sono cambiati gli outputs prodotti per tipo e quantità. Le regole maggioritarie (formali ed informali), attualmente in essere danno comunque luogo ad un funzionamento parlamentare diverso da quello che ha caratterizzato i decenni precedenti, allorché lo si spieghi come esito di un certo tipo di sistema consensuale.

¹¹ L'indagine di Bardi [2006] mostra in modo chiaro ed esaustivo come (l'analisi è effettuata sulla Camera dei Deputati dalla Camera dei Deputati dalla VII alla XIV legislatura) sia aumentata la frammentazione parlamentare sia a livello di voti (misurata mediante l'indice di Rae), e soprattutto a livello parlamentare (misurata con il sistema di Laasko e Taagepera).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BARDI L., *Arena elettorale e dinamiche parlamentari nel cambiamento del sistema politico italiano*, in BARDI L. (cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- CAPANO G., GIULIANI M. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Considerazioni di sintesi sui rapporti di ricerca nell'ambito del seminario 2004: L'evoluzione della delega legislativa nella XIV legislatura*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quaderno n. 15, 2004.
- COTTA M., *Il parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni Costituzionali*, XI, 2, pp. 201-223.
- DE MICHELI C., *Il Parlamento italiano: analisi e interpretazioni in scienza politica*, Genova, CLU, 1995.
- *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXVII, 1, aprile 1997, pp. 151-187.
- *Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, anno XVII, n. 3, dicembre 1997.
- *Il contenuto del processo legislativo tra Prima e Seconda Repubblica*, in GIULIANI M., CAPANO G. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo Italia. continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- *Continuità e mutamenti: il funzionamento del sotto-sistema governo-parlamento maggioritario*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quaderno n. 14, 2003.
- *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario: strumenti ed esiti*, relazione di ricerca Cofim, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quaderno n. 15, 2004.
- DE MICHELI C., VERZICHELLI L., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- DI PALMA G., *Surviving Without Governing*, Berkeley, University of California Press, 1977; trad. it: *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino.
- *Risposte parlamentari alla crisi di regime: un problema di isituzionalizzazione*, in GRAZIANO L., TARROW S. (a cura di), *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, 1979.
- DORING H. (a cura di), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt – New York, Campus Verlag/St. Martin's Press, 1995.
- GERELLI E., CASSESE S. (a cura di), *Deregulation. La deregolazione amministrativa e legislativa*, Milano, Angeli, 1985.
- GUARNIERI C., *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- MORISI M., *Parlamento e politiche pubbliche*, Roma, Edizioni Lavoro, 1988.
- PASQUINO G., PELLIZZO R., *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- PREDIERI A., *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975.
- OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE (a cura), *Dati e tendenze della legislazione statale*, Camera dei Deputati, 2006.

- TSEBELIS G., *Veto players. How Political Institutions Work*, New York, Russel Sage Foundation; tr. it: *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- VASSALLO S., *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in CAPANO G., GIULIANI M. (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino, 2001.