

## *Presidente del Consiglio, partiti politici e maggioranza parlamentare (1996-2016)*

di Fortunato Musella e Michelangelo Vercesi

### *1. Introduzione: presidente del Consiglio e partiti politici*

Se nel corso della storia repubblicana

il giudizio di studiosi e osservatori sull'esecutivo in Italia si è soffermato, sin dagli esordi repubblicani, sull'incoerenza della forma di governo, la lacunosità della sua azione, l'anomalia tipologica in chiave comparativistica, nel ricordare spesso le cause di lunga durata che indeboliscono il centro motore dello Stato costituito dall'esecutivo<sup>1</sup>

tale considerazione si concretizza e trova ancor più significato per quella figura che dovrebbe assumere il timone del governo: il presidente del Consiglio.

Le ragioni del mancato rafforzamento del centro governante si ritrovano già in Assemblea costituente, dove si affidavano al primo ministro importanti compiti di coordinamento e indirizzo politico, evitando però accuratamente, in nome dell'antifascismo, l'opzione di una sua primazia in seno al collegio dei ministri: così, come è stato notato, attraverso la demonizzazione dell'esecutivo forte – che potesse ricordare quel «regime del capo del governo» che era stato di Mussolini<sup>2</sup> – «il primo ministro tornerà ad essere nella sostanza il *primus inter pares* del decreto Zanardelli». <sup>3</sup> In particolare la scelta di affidare alla legge il compito di definire l'individuazione e la disciplina dei poteri per assolvere al

dettato costituzionale, che poi arriveranno solo sul finire degli anni Ottanta con colpevole ritardo delle forze parlamentari, porteranno il primo ministro a dover ricavare il proprio posizionamento da delicati equilibri di natura partitica, quando non dalle correnti del proprio partito.<sup>4</sup>

In un sistema che faceva dei partiti politici il proprio perno principale, il presidente del Consiglio calzerà i panni di primo ministro debole in un governo evanescente, la cui carente coesione e capacità poteva essere facilmente rilevata rispetto alle altre democrazie europee. Tanto che Sabino Cassese<sup>5</sup> porrà all'apertura degli anni Ottanta una domanda radicale quanto provocatoria: «esiste un governo in Italia?».

Importanti cambiamenti interverranno negli anni Novanta, al tempo della personalizzazione della politica. Una rivoluzione silenziosa porta alla riforma ordinamentale della Presidenza del Consiglio, che per decenni vedeva tradursi la propria debolezza politica in mancato sviluppo delle strutture amministrative, conducendo così a un notevole incremento di poteri normativi e risorse organizzative. Soprattutto con la legge 400 del 1988, che di tale processo è snodo fondamentale, assistiamo allo spiccato aumento del controllo governativo sulle attività di *law making*, che passa anche attraverso l'uso spregiudicato della decretazione governativa, in un contesto che invece per la centralità legislativa dell'assemblea era stato detto di «parlamentarismo integrale».<sup>6</sup>

Le trasformazioni più radicali avvengono però nel campo dei partiti politici, con l'irrompere dopo gli scandali di Tangentopoli dei «partiti personali» sulla scena politica italiana.<sup>7</sup>

Per la prima volta nella storia repubblicana il primo ministro si trovava ad essere a capo di un partito, che si immedesima nella sua figura. Tuttavia si tratta di un rafforzamento che, pur basandosi su un dato strutturale, appoggiandosi su efficaci macchine di intermediazione politica, non trova traduzione in espliciti cambiamenti costituzionali.

L'uomo simbolo della personalizzazione degli anni Novanta, ad esempio, non profonderà particolari energie nel processo di *institution building* della Presidenza: a parte prese di posizione periodiche sul tema, Silvio Berlusconi farà mancare il proprio appoggio al progetto di riforma costituzionale della commissione bicamerale D'Alema, e ciò si può spiegare proprio a partire dal dominio incontrastato esercitato da Berlusconi sul proprio partito e, di conseguenza, sulla scena mediatica.<sup>8</sup>

E anche quando un altro *leader* personale, Matteo Renzi, si dedicherà maggiormente a rafforzare la Presidenza per superare il fronte di discordia interna al suo partito, con «pieno investimento, di ruolo e di immagine, sulla premiership»,<sup>9</sup> il processo rimarrà quanto mai incompiuto: mentre il regime parlamentare sembra presidenzializzarsi in linea con le trasformazioni registrate in altre democrazie contemporanee,<sup>10</sup> il rapporto tra presidente del Consiglio e maggioranza parlamentare resta ancora controverso per la generalizzazione del modello del partito personale e la conseguente frammentazione delle assemblee parlamentari, che non permette la fusione istituzionale tra governo e parlamento che da sempre è il segreto efficace dei parlamentarismi funzionanti. Alla mancata definizione del sistema dei partiti italiani, che si avvia ora verso un tripolarismo ancora in via di sistemazione, sono legate le incertezze del governo italiano post elezioni 2018, formato in un tempo particolarmente lungo, e affidato ad una difficile conciliazione, per via contrattuale, delle diverse componenti che lo animano.

Resta dunque intatto il tratto caratteristico dell'esecutivo italiano: la sua limitata istituzionalizzazione che lo rende istituzione permeabile e dipendente dagli sviluppi partitici. Questo capitolo intende indagare il rapporto tra presidente del Consiglio e partiti politici nella fase repubblicana dal 1996 al 2016 con riferimento a due ambiti di azione: in primo luogo si osserverà come variano la composizione e i processi decisionali dell'esecutivo, al fine di valutare il ruolo che il presidente del Consiglio ha assunto nel corso del tempo. Da questo punto di vista si osserverà quanto l'esecutivo si sia allontanato dalla «direzione plurima dissociata»<sup>11</sup> del primo quarantennio repubblicano, e quanto invece il primo ministro abbia guadagnato in termini di *leadership* sui partiti di governo. In secondo luogo si guarderà all'evoluzione dei poteri normativi del governo, analizzando l'evoluzione dei rapporti tra governo e parlamento in termini di processo legislativo e lo sviluppo di un ambito di normazione autonomo del presidente del Consiglio.

## 2. Il presidente del Consiglio nel governo ai tempi della personalizzazione

Con il crollo del vecchio sistema partitico e la fine della cosiddetta Prima Repubblica, nuove opportunità si aprirono per i primi ministri

italiani. In particolare, alcuni tratti caratteristici delle coalizioni di governo e delle organizzazioni partitiche che fino a quel momento avevano determinato la strutturale debolezza della figura primo ministeriale in Italia<sup>12</sup> vennero meno. Al contempo, si ebbe il pieno sviluppo di quelle tendenze di personalizzazione politica i cui effetti si erano già intravisti negli anni Ottanta, ma che negli anni Novanta garantiranno al presidente del Consiglio maggiore visibilità e centralità nel processo politico.<sup>13</sup>

Alla luce di tali mutamenti, appare dunque interessante osservare la ridefinizione del ruolo primo ministeriale all'interno dell'esecutivo, per capire come e in che misura i primi ministri italiani abbiano potuto sfruttare a loro favore le nuove condizioni emerse, al fine di smarcarsi dalla dipendenza dai partiti che delle coalizioni di governo erano le unità costitutive. Parallelamente, sarà opportuno capire anche quanto il persistere di fattori quali la frammentazione e l'eterogeneità coalizionali<sup>14</sup> abbiano comunque limitato la portata del rafforzamento. Tale analisi ci permetterà di contestualizzare da un punto di vista storico le relazioni tra presidente del Consiglio e partiti di maggioranza, così come definitesi nell'era dell'alternanza al governo e della competizione bipolare, fino all'esaurirsi delle spinte maggioritarie sistemiche e il ritorno a logiche prettamente proporzionali e centrifughe.

A tal fine, vi sono buone ragioni per limitare l'attenzione ai venti anni che vanno dal primo governo Prodi del 1996 al fallimento della riforma costituzionale del 2016 e alla conseguente sostituzione di Renzi da parte di Gentiloni come capo del governo. Innanzitutto, non prendiamo in considerazione la fase che va dalle elezioni del 1992 – le ultime tenutesi con il sistema elettorale proporzionale che era stato usato ininterrottamente dal 1953<sup>15</sup> – a quelle del 1996 per via della marcata fluidità e transitorietà che caratterizzarono le dinamiche intra-governative di quegli anni. Ad eccezione del governo guidato da Amato e della breve parentesi del primo governo Berlusconi nel 1994, gli esecutivi furono infatti quasi totalmente ad ampia base parlamentare, tecnici o quasi tecnici. Inoltre, tale periodo vide un ruolo proattivo del presidente della Repubblica nella gestione degli affari governativi, che fu proprio di una fase eccezionale e di assestamento.<sup>16</sup> È solo nel 1996 che si apre un periodo stabile, definito da una competizione partitica di tipo chiaramente bipolare (nonostante la corsa solitaria della Lega Nord alle elezioni del

1996) e da un nuovo ruolo del primo ministro, che agisce (talvolta) come *leader* di coalizioni pre-elettorali. Successivamente alla drastica riduzione del numero dei partiti in parlamento seguita alle elezioni del 2008 (in totale solo cinque gruppi parlamentari vennero inizialmente formati) e alle travagliate vicende del quarto governo Berlusconi dovute agli scandali che coinvolsero il primo ministro e alla crisi economica, il sistema passò dapprima attraverso l'esperienza del governo tecnico di «decantazione» di Mario Monti, per poi ristrutturarsi in senso tripolare nel 2013.<sup>17</sup> Ciononostante, alcune dinamiche proprie della fase maggioritaria permasero, in particolare durante il gabinetto Renzi (2014-2016). Se è vero, infatti, che il tipo di patto coalizionale che ne fu alla base tendeva a riprodurre tratti propri delle democrazie consensuali,<sup>18</sup> il rilievo della figura del presidente del Consiglio nel proprio partito (il Partito democratico) e nei *media* permise una conduzione dell'esecutivo imperniata attorno al *leader*. Con la sconfitta di Renzi al *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 e le sue successive dimissioni, il sistema politico italiano tornò più stabilmente ad avere esecutivi – prima quello Gentiloni e poi il Conte I – a direzione primo ministeriale accomodatrice e frammentaria, che ricorda più il periodo proporzionale della storia repubblicana pre-anni Novanta che non quello successivo.<sup>19</sup>

L'indagine del rapporto tra presidente del Consiglio, partiti e maggioranza parlamentare tra il 1996 e il 2016 non può prescindere dalla considerazione di fattori esplicativi quali il ruolo del primo ministro rispetto al proprio partito, nonché rispetto alla coalizione da egli guidata e al tipo di legittimazione elettorale.

Per quanto riguarda invece gli indicatori che meglio ci possono parlare dei cambiamenti occorsi dopo la crisi della prima Repubblica, abbiamo, da un lato, gli indicatori strutturali – per così dire –, relativi alla composizione del gabinetto, della capacità del primo ministro di incidere sulla scelta della «sua» squadra e della durata in carica del primo ministro stesso. Dall'altro, è ragionevole focalizzarsi su alcuni aspetti maggiormente dinamici dell'attività governativa, come la definizione dell'agenda, l'impatto sul processo decisionale delle coalizioni e lo stile di governo adottato. In tal modo, siamo in grado di osservare non solo il lato statico delle relazioni potestative intra-coalizionali, ma anche la loro natura contingente e relazionale.

## 2.1. *Composizione del governo e stabilità primo ministeriale*

I venti anni che vanno dal 1996 al 2016 sono di particolare interesse per un'analisi del primo ministro italiano per via della loro variabilità dal punto di vista della derivazione elettorale ovvero parlamentare-partitica degli esecutivi. In primo luogo, i governi guidati da Berlusconi (2001-2005, 2005-2006 e 2008-2011) e quelli di Prodi (1996-1998 e 2006-2008) differiscono nettamente dal classico modello repubblicano precedente (ad esclusione del Berlusconi I nel 1994) per via della «legittimazione elettorale» del primo ministro. Tali esecutivi, infatti, furono composti da partiti che già si erano presentati insieme in campagna elettorale, fornendo agli elettori una scorciatoia cognitiva per capire chi avrebbe governato in caso di vittoria.

I due presidenti del Consiglio, dopo aver condotto campagne in qualità di riconosciuti *leader* dell'intera coalizione pre-elettorale, poterono dunque rivendicare un mandato a governare – almeno nella prassi e nelle intenzioni degli elettori – (quasi) diretto. I governi D'Alema (1998-1999, 1999-2000), Amato II (2000-2001), così come quello Letta basato sulla «grande coalizione» che emerse dopo lo stallo del 2013, riprodussero invece modalità di formazione e di scelta del presidente del Consiglio simili a quelle della prima Repubblica: ossia, frutto di una contrattazione tutta partitica, basata sui rapporti di forza in parlamento.<sup>20</sup> Un caso che potremmo porre a metà tra i due estremi è quello della presidenza Renzi, il quale sostituì il suo predecessore sullo slancio del successo elettorale ottenuto alle «primarie» aperte per la scelta del segretario del Partito democratico e la conseguente ridefinizione potestativa interna al partito principale della coalizione di governo.<sup>21</sup>

Specialmente nel caso di Berlusconi e Prodi, quindi, il primo ministro si allontanò dal modello primo repubblicano, ossia da un tipo di primo ministro il cui nome era scelto dai segretari dei partiti coalizionali e che raramente era capo del proprio partito.<sup>22</sup>

Ciò determinò una maggiore capacità di far valere le proprie ragioni all'interno della compagine governativa. Un elemento, inoltre, pose Berlusconi, ancor più che Prodi, in una posizione favorevole rispetto ai capi partito della maggioranza: il fatto che Berlusconi era anche a capo del partito principale delle coalizioni di governo. Al contrario, Prodi,

privo di tale risorsa, si trovò costretto in misura maggiore a dover contrattare con i *leader* partitici, dal cui sostegno il suo governo dipendeva.<sup>23</sup>

Al rafforzamento relativo del primo ministro su base politica,<sup>24</sup> si associò la crisi dei partiti quali organizzazioni di massa in favore dell'emersione di partiti sempre più personalizzati e poco istituzionalizzati.<sup>25</sup> Tale combinazione rese il governo più autonomo rispetto alle formazioni che lo sostenevano e ciò si tradusse in generale in una maggiore propensione dei *leader* partitici ad entrare nella squadra ministeriale.<sup>26</sup> La comparsa della (possibilità di) alternanza accrebbe inoltre la capacità governativa (e quindi primo ministeriale) di definire l'agenda politica in parlamento,<sup>27</sup> la cui maggioranza risultava ora soggetta alla spada di Damocle della sostituzione al governo da parte di una opposizione.

Non è dunque un caso che il presidente del Consiglio, almeno nei casi di legittimazione elettorale «diretta» (o comunque elettorale-partitica come nel caso di Renzi), sia riuscito tra il 1996 e il 2016 a esercitare un maggior controllo sulle nomine ministeriali, sia in termini di scelta iniziale che di rimpasti. Riprendendo i dati Circap<sup>28</sup> presentati in Cotta e Marangoni,<sup>29</sup> notiamo come il numero di «licenziamenti» ministeriali e di sottosegretari aumentò sensibilmente a partire dalla XIII legislatura, con circa 30 uscite tra il 1996 e il 2013.

La tendenza è confermata anche se disaggreghiamo le sostituzioni dovute a contrasti con il primo ministro o con il governo nel suo insieme da quelle dovute a qualsivoglia altro motivo. Nel complesso, «la prerogativa dei “rimpasti ministeriali” aumenta di frequenza con un presidente del Consiglio relativamente forte (nella sua legittimazione elettorale e nella sua posizione di leadership della coalizione) come Berlusconi».<sup>30</sup>

Vi furono infatti cinque rimpasti nei governi di centro-destra tra il 2001 e il 2011, laddove Prodi sostituì un solo ministro durante il suo secondo governo. Sembra ragionevole inoltre sostenere che anche la nomina di ministri tecnici possa indicare una qualche forma di rafforzamento primo ministeriale. Infatti, potrebbe segnalare una sorta di «presidenzializzazione» e di maggior autonomia rispetto alle compagini partitiche. A tal proposito, notiamo un ulteriore *trend* positivo rispetto agli anni precedenti. Interessante notare che, mentre non ci furono allontanamenti di ministri tecnici dopo il 2011, diversi ministri tecnici

vennero «licenziati» dal primo ministro nelle fasi a maggior tendenza maggioritaria e durante governi con *leadership* forti.<sup>31</sup>

Infine, un indicatore del mutato ruolo del presidente del Consiglio nell'economia della vita dell'esecutivo italiano è la sua capacità di durare in carica. Se infatti l'essere in carica non costituisce una condizione sufficiente per avere un impatto sulle decisioni, una certa quantità di tempo al governo ne è comunque una condizione necessaria.<sup>32</sup> I dati riportati da Vercesi<sup>33</sup> ci dicono, in linea con le aspettative, che sia Berlusconi sia Prodi risultano comparativamente tra i capi di governo più longevi della storia repubblicana.

Addirittura, Berlusconi risulta il più «stabile» dell'intero periodo repubblicano (almeno fino al 2018), con 110 mesi in carica. Renzi, che pure si attesta su livelli inferiori sia rispetto a Berlusconi sia rispetto a Prodi, mostra, con 33 mesi di presidenza, un livello superiore a quello medio del periodo primo repubblicano.<sup>34</sup>

Tra il 1996 e il 2016, dunque, emerse una nuova figura primo ministeriale più forte, autonoma e duratura (con comunque ricorrenti ritorni a modelli più simili a quelli del passato), i cui tratti si delinearono in un contesto di deterioramento delle organizzazioni partitiche classiche e di maggiore attenzione alle capacità dei presidenti del Consiglio di attrarre consenso sulla propria persona, piuttosto che sulla loro affidabilità come agenti partitici.

## 2.2. Centralizzazione del processo decisionale e stili di governo

Un altro modo per analizzare il ruolo del presidente del Consiglio nelle mutate condizioni politiche del 1996-2016 è quello di focalizzarsi sul suo impatto nei processi decisionali interni alla coalizione di governo. Da questo punto di vista, un elemento interessante è la capacità primo ministeriale di dettare l'agenda di governo, una prerogativa in mano alle segreterie di partito nei primi cinquanta anni repubblicani. Cotta e Marangoni<sup>35</sup> propongono un indicatore semplice, ma significativo, ossia la «densità programmatica» dei discorsi di fiducia tenuti in parlamento dai presidenti del Consiglio prima di ottenere il voto di fiducia inaugurale. Il relativo indice, che misura il numero di impegni reali ogni 500 parole, ci dice ancora una volta che Berlusconi si discostò dai

colleghi, essendo l'unico a superare i due impegni ogni 500 parole, tolto il caso particolare del governo tecnico (nato per raggiungere obiettivi di *policy* specifici per definizione) di Monti, che raggiunge un valore di 3,5. Seppure superiore ai primi ministri dei governi di «derivazione parlamentare» D'Alema (1,3 nel 1998) e Amato (1,4), Prodi nel 1996 si attesta ben al di sotto, con 1,6, per poi scendere addirittura a 1,2 nel 2006. A prima vista, è sorprendente la densità di Letta (1,8) e, ancor più, il basso valore di Renzi (1,1). Cotta e Marangoni<sup>36</sup> interpretano questi risultati affermando che, probabilmente

«Letta [...] pare ancora maggiormente orientato all'orizzonte e alla logica del “governo di emergenza” [...], mentre Renzi] sembra più orientato a disegnare ampi scenari di cambiamento [...] che a individuare misure specifiche su cui indirizzare l'azione di governo.

L'attenzione posta dai governi guidati da Berlusconi alla definizione degli impegni programmatici – che è propria dei governi a vocazione maggioritaria e a *leadership* forte – si rispecchiò anche nella «densità programmatica» dei relativi accordi coalizionali, di gran lunga superiore a quella degli altri esecutivi basati su accordi pre-elettorali scritti, ossia il Prodi I e II.<sup>37</sup>

Ma come si tradusse la maggior centralità primo ministeriale riscontrata nella definizione dell'agenda politica in termini di guida e controllo del processo decisionale? Se negli anni della prima Repubblica il governo – istituzione debole – decideva in modo frammentato, senza un vero e proprio centro potestativo presidenziale e con le poche occasioni di confronto collettivo che si sviluppavano in sedi prettamente partitiche, tra gli anni Novanta e Duemila si assistette a una centralizzazione e verticalizzazione del *decision making*.<sup>38</sup> Il primo ministro acquisì una nuova capacità impositiva sul resto della compagine ministeriale, che, di converso, ridusse lo spazio di manovra degli altri *leader* partitici.<sup>39</sup> Lungi però dall'avvicinarsi ai livelli dei gabinetti monopartitici delle democrazie più competitive,<sup>40</sup> la libertà di manovra del presidente del Consiglio rimase comunque in qualche misura compressa dai vincoli coalizionali. Non stupisce che Berlusconi e Prodi riuscirono, più di D'Alema e Amato, a ritagliarsi un ruolo indipendente, derivante dalla loro *leadership* coalizionale.

Ciononostante, Prodi si trovò spesso costretto a cedere alle richieste dei segretari di partito. Prodi, più di Berlusconi, preferì arene decisionali collettive e consensuali, laddove il *leader* del centro-destra riuscì più spesso a indirizzare il processo decisionale sulla sua persona e a ricorrere a incontri collettivi solo quando il livello delle tensioni tra alleati lo richiese.<sup>41</sup> Se assumiamo che il potere primo ministeriale possa essere giudicato in particolare nelle fasi di maggiore conflittualità intra-governativa, alcune analisi empiriche esistenti ci dicono che i presidenti del Consiglio «maggioritari» giocarono, in misura nettamente maggiore, una parte centrale nella risoluzione dei conflitti. Essi, più degli altri, si preoccuparono di rendere l'attuazione dei programmi di governo (di cui, abbiamo visto, furono importanti *agenda-setters*) effettiva, in un contesto di generale internalizzazione nel governo (e fuori dai partiti) della gestione del conflitto.<sup>42</sup>

Tali mutamenti si rispecchiarono in un cambio dello «stile» di governo dei presidenti del Consiglio. Se la prima Repubblica fu caratterizzata da condizioni che pochi margini di imposizione lasciavano ai primi ministri,<sup>43</sup> dagli anni Novanta lo stile divenne, se non impositivo, più vicino a quello di capi che indirizzano l'esecutivo in base alle proprie preferenze. Ciò fu vero – ancora una volta – particolarmente nel caso di Berlusconi, che dovette preoccuparsi di agire da arbitro solo nelle occasioni di radicale conflitto intra-governativo, laddove Prodi oscillò più verso la figura del mediatore che non verso quella dell'attivista.<sup>44</sup>

In seguito alla parentesi del governo Monti, Letta riportò lo stile primo ministeriale più vicino a quello del passato, con azioni mirate alla mediazione tra *partner* coalizionali ideologicamente distanti, spesso in disaccordo, e parti di un governo guidato da un presidente del Consiglio privo sia di una legittimazione elettorale chiara sia della *leadership* partitica. È proprio con il ritorno a Palazzo Chigi di un *leader* partitico (in questo caso, del partito maggioritario della coalizione) che lo stile torna ad essere assertivo: Renzi, infatti, cercò costantemente di definire determinati obiettivi politici e di indirizzare, a fronte anche di eventuali resistenze, i ministri del suo governo in tal senso.<sup>45</sup> Il che rileva quanto le risorse di *leadership* – specialmente partitiche – abbiano giocato un ruolo nel definire la varietà dei ruoli primo ministeriali in Italia ai tempi della netta affermazione della politica personalizzata dopo la fine della prima Repubblica.

### 3. *L'espansione dei poteri normativi del governo*

L'ampliamento delle funzioni normative del governo è uno dei più importanti terreni sui quali valutare l'evoluzione della forma di governo italiana.

La reazione al fascismo aveva provocato un atteggiamento cauto nella definizione dell'assetto dei poteri in Assemblea costituente, come si può rilevare nell'intenzione di limitare gli ambiti di azione, anche normativa, dell'esecutivo, escludendo che norme di valore primario potessero essere prodotte da soggetti diversi dall'assemblea legislativa. Di conseguenza si è chiarito che «l'attribuzione di poteri primari in capo al governo, espressamente prevista dalla Costituzione agli art. 76 e 77, si presenta come deviazione di carattere “derogatorio ed eccezionale”». <sup>46</sup> Nei primi decenni del corso repubblicano, il governo assumeva il ruolo di comitato esecutivo delle forze parlamentari, rispecchiando per composizione e modalità operative la natura del multipartitismo estremo. <sup>47</sup> In tale configurazione dei poteri, il presidente del Consiglio non poteva assumere quei compiti di direzione politica che la carta costituzionale sembrava attribuirgli. Solo quando questi acquisirà, a partire dagli anni Novanta, nuova legittimità elettorale e autonomia dai partiti politici, si doterà anche di maggiori risorse potestative. <sup>48</sup>

Un ambito su cui valutare il costituirsi del governo come attore normativo autonomo, e il rafforzamento nel suo seno del primo ministro, è quello della potestà regolativa dell'esecutivo: «per alcuni aspetti, una eredità storica dell'assolutismo monarchico, di un'epoca, cioè, in cui era assente il principio della supremazia della legge parlamentare come fonte primaria della volontà popolare». <sup>49</sup>

Negli ultimi trent'anni, infatti, anche se la legge 400 del 1988 aveva cercato di disciplinare per la prima volta l'attività normativa del governo, il ricorso agli strumenti regolamentari è stato molto diffuso. <sup>50</sup> Da una parte si è visto come il panorama delle fonti sub-legislative statali è divenuto quanto mai «caotico e per questo difficilmente maneggiabile anche dall'operatore». <sup>51</sup> D'altra parte si registra lo sviluppo di variegate tipologie di atti normativi secondari governativi che producono l'incremento dei poteri di direttiva del presidente del Consiglio. Per fare un esempio, i decreti del presidente del Consiglio dei ministri (dpcm),

facendo capo al potere regolamentare del vertice dell'esecutivo, identificano una fonte normativa autonoma dell'organo monocratico.

A tale proposito, recenti documenti del comitato sulla legislazione del parlamento italiano hanno segnalato che tali decreti sono divenuti via via sempre più numerosi e trasversali in merito all'area di competenza, pur restando in un regime di non adeguata pubblicità e non necessitando, come i regolamenti tipici, del controllo da parte del Consiglio di Stato.

Il giudizio degli studiosi converge dunque nel considerarli cruciali

per l'evoluzione delle fonti del diritto negli ultimi anni, mostrando come l'uso dei DPCM, utile a coinvolgere il Presidente del Consiglio in materie di competenza dei Ministri di settore, comporti in genere una dequalificazione delle fonti legislative.<sup>52</sup>

Quella dei regolamenti, sempre più spesso atipici, non è l'unica «fuga dalla legge» di cui il governo si è fatto interprete negli ultimi anni. Anzi, l'utilizzo dei decreti legge è una delle principali spie dei rapporti governo-parlamento lungo la storia repubblicana.<sup>53</sup>

Dopo un primo breve periodo in cui i decreti erano utilizzati per mera necessità e urgenza, così come prevede il testo costituzionale, i decreti iniziano a divenire parte normale, e molto rilevante, del complesso della legislazione nazionale.<sup>54</sup> Una delle ragioni di tale incremento si ritrova nella modalità di co-legislazione che si realizzava tra governo e parlamento: all'iniziativa del governo, che dava l'*incipit* al processo attraverso l'emanazione del decreto, seguivano numerosi emendamenti dei parlamentari.

Una prassi che, soprattutto negli anni Ottanta, legandosi all'istituto della reiterazione che permetteva la ripresentazione di un decreto non approvato entro i sessanta giorni previsti dalla Costituzione, rischiava di «oscurare principi costituzionali di rilevanza primaria».<sup>55</sup>

Ciò era in linea con un modello di *law making* in cui i partiti sia di governo che di opposizione si accordavano nella produzione di interventi micro-sezionali, come indiretta espressione «dell'equilibrio trovato dal sistema dei partiti per superare la profonda distanza tra i valori di riferimento dei diversi attori politici».<sup>56</sup> Stante la frammentazione del

sistema dei partiti, i decreti, invece di costituire il mezzo per realizzare particolari tipi di provvedimenti, diventano, in una sorta di emergenza infinita, una «strada obbligata per la legislazione tout court; la decretazione d'urgenza coincideva e, in pratica, si sovrapponeva a tutto lo spettro della produzione normativa primaria».<sup>57</sup>

Dietro un uso così abbondante dei decreti legge durante la prima Repubblica si può leggere dunque la debole posizione dell'esecutivo, unita alla frammentazione del sistema dei partiti, con coalizioni poco coerenti e coese.<sup>58</sup> Il risultato, come sottolineato dalla comparazione con le altre democrazie contemporanee, è «un processo di *decision making* “characterized by the diffusion of political power, many access points, and bargaining among a broad range of forces”»: <sup>59</sup> in definitiva un quadro che porta a considerare più la debolezza dell'organo governativo che la sua forza.

Sono gli anni Novanta a restituire uno scenario molto mutato rispetto alla decretazione di governo. Sulla reiterazione si pronuncerà la Corte costituzionale nel 1996, bloccando una prassi che, contraria ai dettami della Costituzione, aveva conseguenze molto negative sull'ordinamento nel suo complesso, producendo una continua spirale di incertezza legislativa. La produzione dei decreti legge conoscerà allora due importanti novità.

Dal punto di vista quantitativo, nonostante il divieto di reiterazione lasciasse presagire un netto calo dei decreti, essi conoscono addirittura un aumento se confrontati alla legge ordinaria. Se l'analisi empirica ha rilevato il passaggio dall'alluvione di decreti degli anni Novanta al contagocce nel periodo che segue le restrizioni imposte dalla sentenza della Corte, tale processo avviene per lo più sotto forma di effetto ottico, dovuto all'assenza delle reiterazioni.<sup>60</sup> Il peso dei decreti legge sull'iniziativa legislativa di governo si può considerare, infatti, ancor più elevato per i governi della seconda Repubblica rispetto al passato, con una decisa «mutazione genetica del decreto legge, da strumento essenzialmente di manutenzione normativa e di portata generalmente modesta [...] a strumento con il quale impostare politiche di medio-lungo termine».<sup>61</sup>

In secondo luogo i decreti si accompagnano a un istituto che segnala un rapporto molto diverso tra governo e parlamento: la questione

di fiducia. Coerentemente con un'impostazione che pone nel governo il cuore dell'indirizzo politico, come anche mostra l'enfasi elettorale posta sui candidati *premier*, non meraviglia che l'esecutivo trovi nuovi canali per realizzare il proprio programma politico. Adattandosi a un nuovo contesto definito da un diverso impianto elettorale, la questione di fiducia giunge ad acquisire una centralità sconosciuta in passato, così da «rimarcare in ogni momento il vincolo di coalizione e contenere eventuali tentativi di autonomia della maggioranza rispetto al governo». <sup>62</sup> Come si vede nella tabella 1, i decreti legge rappresentano una quota significativa tra le fonti legislative, con una percentuale nel decennio 1996-2016 superiore al 16 per cento.

**Tab. 1 Leggi, decreti-legge e decreti legislativi (1996-2016)**

Legislature	Leggi	%	Decreti legge	%	Decreti legislativi	%	Totale Decreti	% Decreti
XIII (9/5/1996-29/5/2001)	906	60,9	204	13,7	378	25,4	582	<b>39,1</b>
XIV (30/5/2001-27/4/2006)	686	57,6	216	18,2	288	24,2	504	<b>42,4</b>
XV (28/4/2006-28/4/2008)	112	40,9	48	17,5	114	41,6	162	<b>59,1</b>
XVI (29/4/2008-14/3/2013)	391	52,9	118	16,0	230	31,1	348	<b>47,1</b>
XVII Gov. Letta (28/4/2013-22/2/2014)	31	41,9	28	37,8	15	20,2	43	<b>58,1</b>
XVII Gov. Renzi (22/2/2014-30/6/2016)	126	40,9	50	16,2	132	42,9	182	<b>59,1</b>
<b>Totale</b>	<b>2252</b>	<b>55,3</b>	<b>664</b>	<b>16,3</b>	<b>1157</b>	<b>28,4</b>	<b>1821</b>	<b>44,7</b>

*Fonte:* Rapporto sulla Legislazione, Camera dei Deputati (2006; 2008; 2011; 2014) e dati raccolti dal sito [senato.it](http://senato.it) per il governo Renzi.

Il ricorso crescente alla questione di fiducia rappresenta uno dei principali elementi di novità degli ultimi venti anni in materia di decreti legge: dal 1996 al 2016 i governi italiani pongono la fiducia su circa un quinto dei decreti legge (tab. 2).

Sono lontani i tempi della cogestione legislativa tra i due rami istituzionali, che faceva leva sui decreti per assicurarsi tempi brevi di concertazione e produzione legislativa. Il decreto diventa la voce del governo, anzi un modo di «legiferare senza il parlamento». <sup>63</sup> L'associazione tra decreto e questione di fiducia spegne, infatti, del tutto il dibattito parlamentare ed elimina la possibilità di emendamento. Essa rappresenta il modo migliore per il governo per superare la debolezza della propria maggioranza parlamentare, che si presenta molto spesso risicata, difficile da compattare anche con riferimento alle priorità del governo.

**Tab. 2 Questioni di fiducia sui decreti-legge per legislatura (1996-2016)**

Legislature	N.	% su decreti legge
XIII (1996-2001)	17	8,3
XIV (2001-2006)	17	7,8
XV (2006-2008)	10	20,8
XVI (2008-2013)	18	32,2
XVII governo Letta (2013-2014)	7	25,0
XVII governo Renzi (2014-2016)	24	48,0
Totale	93	22,0

*Fonte:* Senato della Repubblica Italiana, [www.senato.it](http://www.senato.it)

La forza espansiva del governo si verifica anche rispetto all'altro tipo di decretazione governativa: il decreto legislativo. Anche in questo caso si registra un drastico cambiamento a partire dagli anni Novanta, che segnala lo spostamento di importanti funzioni legislative in capo al governo.

Nei primi decenni repubblicani si era affermata come maggioritaria la dottrina che distingueva tra titolarità ed esercizio della delega, di modo che il ricorso all'istituto della delega non potesse essere concepito come affidamento al governo di un potere discrezionale, quanto piuttosto un procedimento che vede l'interlocuzione dialettica tra governo e parlamento. <sup>64</sup> D'altra parte, i decreti legislativi restavano residuali nell'ambito degli strumenti di normazione sino agli anni Novanta, quando essi iniziano a crescere, e anche in modo vertiginoso, soprattutto per le necessità della ricezione del diritto comunitario.

A partire dal drastico incremento all'avvio della seconda Repubblica, che è stata da più parti chiamata «esplosione»,<sup>65</sup> i decreti legislativi hanno costituito un ulteriore canale di legislazione utilizzato dall'esecutivo per ritagliarsi spazi sempre più ampi di autonomia.

Resi evanescenti gli indirizzi definiti dal parlamento, non adeguatamente circoscritte le materie dell'attività delegata, non dettagliati i tempi entro i quali il governo dovrebbe operare, il decreto legislativo si è trasformato in un assegno in bianco a favore dell'esecutivo.<sup>66</sup> Si noti infatti che i decreti legislativi, così come notato per i decreti legge, non si caratterizzano solo per la loro frequenza, ma anche per la spregiudicatezza formale con la quale sono approvati: ad esempio il ricorso incontrollato a decreti legislativi correttivi di un decreto legislativo principale è divenuto una delle fonti di incertezza del diritto e dell'ampliamento degli spazi di azione degli esecutivi, secondo un processo che è stato definito di «precarizzazione» della legge.<sup>67</sup>

Di conseguenza, il decreto legislativo è divenuto strumento principale di produzione governativa per riforme di ampio respiro, in numerosi settori di politica pubblica, soprattutto grazie ai vantaggi politico-istituzionali legati al procedimento della sua formazione. Per quanto riguarda, ad esempio, il governo Renzi l'ambito d'azione dei decreti legislativi ha riguardato materie centrali per il programma di governo, dalla riforma del lavoro (*Jobs Act*) alla semplificazione fiscale, sino alla determinazione dei collegi elettorali per il nuovo sistema elettorale *Italicum*. Allo stesso tempo si può evidenziare, dal punto di vista tecnico, un processo di progressivo accentramento presso la Presidenza del Consiglio delle strutture di predisposizione degli atti normativi rispetto agli apparati legislativi dei singoli ministeri, che conferma la rilevanza dei decreti legislativi per l'azione del governo e, nell'ambito della compagine ministeriale, del presidente del Consiglio.

#### 4. Il governo e la legislazione ordinaria

A partire dagli anni Novanta, si è tentata nel nostro Paese la via del recupero del ruolo del governo nel processo legislativo ordinario. Ad assicurare all'esecutivo maggiori responsabilità sull'attuazione dell'indirizzo politico, la revisione dei regolamenti parlamentari viene introdotta sul

finire del decennio per rafforzare la posizione del «governo in parlamento», come tassello di una «riforma strisciante» che incidesse sulla forma di governo anche dopo il fallimento della Bicamerale di D'Alema.<sup>68</sup> Tra i punti salienti la costruzione di una corsia preferenziale per le proposte iniziate dall'esecutivo e l'abolizione del voto segreto, uno strumento utilizzato in passato dai parlamentari dissidenti per minacciare l'esecutivo.

Tuttavia la modifica dei rapporti governo-parlamento in chiave maggioritaria non ha raggiunto i suoi obiettivi: il collasso di tale progetto è mostrato dal fatto che il dibattito sulle riforme dei regolamenti è rimasto uno dei temi caldi del confronto politico sino a tempi molto recenti.<sup>69</sup> Dal punto di vista empirico, si registra una tendenza che è agli antipodi rispetto agli obiettivi dei riformatori. I dati relativi al successo dei progetti legge presentati dal governo testimoniano lo scarso controllo che l'esecutivo conserva sul *law making* assembleare (tab. 3). Durante la seconda Repubblica, nella maggior parte dei casi l'esecutivo non conclude l'*iter* legislativo. In particolare, durante la quindicesima legislatura solo un terzo dei progetti si traduce in legge, il che non sorprende se si ricorda la natura composita della coalizione del secondo governo Prodi, che ha poi anche portato alla sua scarsa durata.

**Tab. 3 Proposte di legge e tassi di successo per iniziativa (1996-2016)**

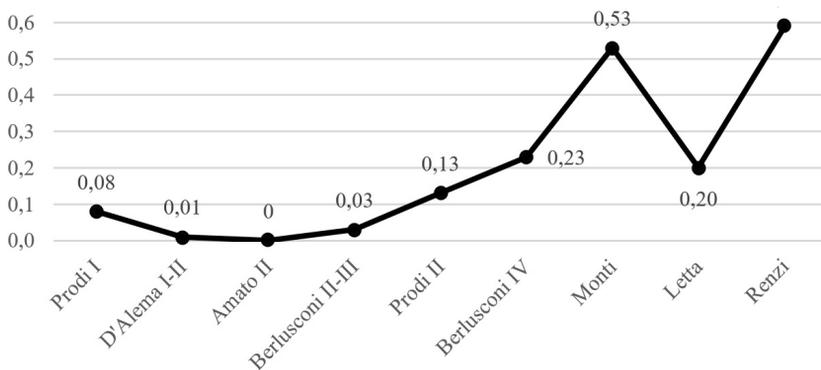
Legislatura	Iniziativa di governo	Tasso di successo (%)	Iniziativa parlamentare	Tasso di successo (%)	Totale
XIII	1453	49,1	10479	2,3	11932
XIV	707	53,9	8637	1,7	9344
XV	285	32,3	5062	0,3	5347
XVI	482	63,1	8399	0,1	8881
XVII	324	55,2	5678	0,1	6002

Fonte: Senato della Repubblica Italiana, [www.senato.it](http://www.senato.it)

Bisogna però ricordare che il processo di approvazione dei disegni legge è molto influenzato dall'uso crescente da parte del governo di strumenti di chiusura dello scrutinio parlamentare quali la questione di fiducia. Il rapporto tra questioni di fiducia e progetti di legge, che aveva conosciuto un picco molto elevato con il governo tecnico di Monti, conosce un valore ancor più significativo con Renzi al governo.

Nel seguente grafico, si mette a paragone la produzione legislativa del primo anno in nove governi italiani, così da mostrare il rapporto tra leggi approvate e questioni di fiducia. Si registra una crescita costante di tale *ratio* durante le ultime legislature, con la sola eccezione del governo Letta. Il governo Renzi raggiunge un *record* anche per quanto riguarda tale valore, che, si noti, era prossimo allo zero nella seconda metà degli anni Novanta (fig. 1).

Fig. 1. *Propensione relativa all'uso della questione di fiducia sulle proposte di legge da parte dei governi italiani nel primo anno di mandato (1996-2015)*



Fonte: Circap, “Buon compleanno, Renzi”. Il primo anno di governo, Rapporto sul Governo Italiano, Siena, nota del 20 febbraio 2015.

Si tratta di dinamiche che non sono ascrivibili solo alla posizione assunta dai singoli governi nei rapporti inter-istituzionali, che di volta in volta può far gridare all'usurpazione da parte degli esecutivi delle prerogative parlamentari. Più che la tendenza dei governi a utilizzare in maniera estensiva i propri poteri normativi, il filo conduttore dei dati esposti sembra l'incapacità della maggioranza parlamentare ad assicurare il sostegno all'esecutivo. La perdita di salienza delle tradizionali linee di conflittualità politica ha portato in numerose esperienze europee i sistemi di partito a sfaldarsi.<sup>70</sup> In primo luogo, rispetto alla loro prima caratteristica: il numero dei partiti cresce in quasi tutti i Paesi occidentali; anche i casi storici di bipartitismo, come quello inglese e spagnolo,

non resistono alla prova del voto. In Italia, a fronte dell'introduzione di meccanismi maggioritari di traduzione dei voti in seggi negli anni Novanta, si sono riscontrati altissimi livelli di frammentazione dell'offerta elettorale. Si evidenzia ad esempio una chiara crescita del numero dei gruppi parlamentari negli anni Novanta, quando si supera la quota di sette «gruppi effettivi»,<sup>71</sup> con un leggero, ma non risoluto, decremento nei decenni successivi.

Con il risultato che, dopo l'abbaglio costituzionale della democrazia *Westminster*,<sup>72</sup> abbiamo avuto maggioranze fragili e assemblee con una quantità di gruppi tra le più alte nella storia repubblicana. Inoltre muta notevolmente anche la seconda importante caratteristica dei sistemi di partito: l'asse sinistra-destra risulta sempre meno saliente, tanto che *leader* e partiti sono alla ricerca di un consenso trasversale, che attraversa le tradizionali appartenenze politiche. Non stupisce, ad esempio, ancora con riferimento al nostro Paese, che si è riscontrato nelle ultime legislature il più alto numero di cambi di casacca mai verificatosi,<sup>73</sup> molto spesso di natura inter-coalizionale.

In questo scenario la composizione, e possibile scomposizione, della maggioranza in parlamento diventa una difficile sfida per l'esecutivo. Un chiaro incentivo a recuperare strumenti di normazione che eludano l'intervento dell'assemblea parlamentare, o irretiscano la sua maggioranza. In un sistema politico-partitico disomogeneo e frammentato, l'attuazione del programma «è passata anzitutto attraverso uno stravolgimento nell'utilizzo delle fonti del diritto, essendo questi strumenti in mano alla politica per attuare l'indirizzo politico proposto nel momento elettorale».<sup>74</sup>

Si evidenzia dunque una tensione, che sarà sempre più chiara in futuro, tra le aspettative rivolte all'attore governo – in particolare al suo *leader* – e i mezzi messi a disposizione per un efficace indirizzo politico, che potrà produrre ora l'*impasse* politica ora atteggiamenti e pratiche di tipo decisionista.

## 5. Conclusioni: il presidente dimezzato

Il dibattito sulla presidenzializzazione in Italia è soprattutto ancorato al tema del rafforzamento del primo ministro. Molte analisi si

concentrano sulla preminenza dei candidati nelle campagne elettorali, sull'effetto *leadership* sul risultato del voto, sui processi di verticalizzazione dei partiti politici e sul progressivo rafforzamento del presidente in seno alla compagine ministeriale. Si riscontra invece l'impossibilità a realizzare il programma politico di maggioranza per via parlamentare, che si risolve spesso con l'ampliamento del ruolo dell'esecutivo in ambito di normazione autonoma.<sup>75</sup>

La scarsa istituzionalizzazione dell'esecutivo italiano, che è tratto caratteristico dell'intera storia repubblicana, si può leggere infatti nella dipendenza dell'attore politico dai mutamenti partitici nel corso del tempo.

In particolare a partire dagli anni Novanta, nella fase in cui si generalizza il partito personale, il presidente del Consiglio acquista una nuova centralità e canali di realizzazione del programma politico della coalizione di maggioranza. La scarsa coesione e disciplina dei partiti in parlamento rende però interlocutorio il rapporto tra nuovi governi *leader*-diretti e assemblea parlamentare, portando ad un uso molto frequente e in molti casi discutibile di strumenti di irrigidimento del processo decisionale parlamentare, come nel caso del ricorso alla questione di fiducia. Secondo una tendenza che si conferma ulteriormente negli ultimi tempi, quando alla crisi del sistema dei partiti corrisponde maggiore difficoltà da parte del primo ministro ad assicurare indirizzo unitario. Il presidente del Consiglio in Italia appare ancora una figura sospesa tra spinte politiche e mancati consolidamenti istituzionali.

## Note

<sup>1</sup> Cfr. *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di Fortunato Musella, Bologna, il Mulino, 2019.

<sup>2</sup> Cfr. Costantino Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931 p. 182.

<sup>3</sup> Giuliano Amato, e Fernanda Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, "Quaderni costituzionali", n. 1 (1981), p.76.

<sup>4</sup> Sergio Bartole, *Governo italiano, Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VII, Torino, Utet, 1991, p. 634-661.

<sup>5</sup> Sabino Cassese, *Esiste un governo in Italia?*, Roma, Officina Edizioni, 1980.

<sup>6</sup> Gianfranco Miglio, *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", 14 (1984), n. 2, p. 209-222.

<sup>7</sup> Mauro Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010 (2000).

<sup>8</sup> Mauro Calise, *La democrazia del leader*, Bari-Roma, Laterza, 2016, p. 36.

<sup>9</sup> Ivi, p. 37.

<sup>10</sup> *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, a cura di Thomas Poguntke e Paul Webb, Oxford, Oxford University Press and European Consortium for Political Research, 2005.

<sup>11</sup> Enzo Cheli e Vincenzo Spaziante, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, a cura di Sergio Ristuccia, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 41-61.

<sup>12</sup> David Hine e Renato Finocchi Ghersi, *The Italian Prime Minister*, in *West European Prime Ministers*, a cura di George W. Jones, London, Frank Cass, 1991, p. 79-96.

<sup>13</sup> Donatella Campus e Gianfranco Pasquino, *Leadership in Italy: The Changing Role of Leaders in Elections and in Government*, "Journal of Contemporary European Studies", vol. 14. n. 1 (2006), p. 25-40.

<sup>14</sup> Francesco Zucchini, *La repubblica dei veti. Un'analisi spaziale del mutamento legislativo in Italia*, Milano, Egea, 2013.

<sup>15</sup> Il sistema prevedeva una distribuzione dei seggi in base a collegi uninominali per il Senato, a patto che un candidato raggiungesse almeno il 65% dei voti. La frammentazione partitica rendeva tale soglia nella pratica irraggiungibile e i seggi venivano dunque distribuiti su base proporzionale anche nella seconda

Camera Cfr. Maurizio Cotta e Luca Verzichelli, *Il sistema politico italiano. Terza edizione*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 80.

<sup>16</sup> Francesco Marangoni e Michelangelo Vercesi, *The Government and Its Hard Decisions: How Conflict is Managed within the Coalition*, in *The Challenge of Coalition Government. The Italian Case*, a cura di Nicolò Conti e Francesco Marangoni, Londra-New York, Routledge, 2015, p. 19; Maurizio Cotta e Luca Verzichelli, *Italy. From 'Constrained' Coalitions to Alternating Governments?*, in *Coalition governance in Western Europe: an introduction*, a cura di Wolfgang C. Müller e Kaare Strøm, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 462.

<sup>17</sup> *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, a cura di Alessandro Chiaramonte e Lorenzo De Sio, Bologna, il Mulino, 2014.

<sup>18</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Second Edition*, New Haven-London, Yale University Press, 2012.

<sup>19</sup> Michelangelo Vercesi, *Il decision-making dell'esecutivo*, in *Il Governo in Italia*, cit., p. 219-241.

<sup>20</sup> Cfr. F. Marangoni e M. Vercesi, *The Government and Its Hard Decisions*, cit.

<sup>21</sup> *Il Partito Democratico secondo Matteo*, a cura di Gianfranco Pasquino e Fulvio Venturino, Bologna, Bononia University Press, 2014.

<sup>22</sup> M. Vercesi, *Il "decision making" dell'esecutivo*, cit.

<sup>23</sup> Michelangelo Vercesi, *Coalition Politics and Inter-Party Conflict Management: A Theoretical Framework*, "Politics & Policy", 44 (2016), n. 2, p. 168-219.

<sup>24</sup> Il quale, inoltre, venne sostenuto da tentativi di rafforzamento anche per via amministrativa. Cfr. Annarita Criscitiello, *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

<sup>25</sup> Cfr. Gianfranco Pasquino, *Italy: The Triumph of Personalist Parties*, "Politics & Policy", 42 (2014), n. 4, p. 548-566 e anche Michelangelo Vercesi, *Owner Parties and Party Institutionalisation in Italy: Is the Northern League Exceptional?*, "Modern Italy", 20 (2015), n. 4, p. 395-410.

<sup>26</sup> Luca Verzichelli, *Italy. The Difficult Road Towards a More Effective Process of Ministerial Selection*, in *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*, a cura di Keith Dowding e Patrick Dumont, Londra-New York, Routledge, 2009, p. 79-100.

<sup>27</sup> F. Zucchini, *La repubblica dei veti*, cit.

- <sup>28</sup> Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico dell'Università degli Studi di Siena.
- <sup>29</sup> Maurizio Cotta e Francesco Marangoni, *Il governo*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 146-149.
- <sup>30</sup> Ivi, p. 149.
- <sup>31</sup> M. Vercesi, *Il "decision making" dell'esecutivo*, cit.
- <sup>32</sup> Wolfgang C. Müller e Wilfried Philipp, *Prime Ministers and other Government Heads*, in *The Profession of Government Minister in Western Europe*, a cura di Jean Blondel e Jean-Louis Thiébault, Londra-New York, Macmillan, 1991, p. 136-152.
- <sup>33</sup> M. Vercesi, *Il "decision making" dell'esecutivo*, cit.
- <sup>34</sup> I dati sono tratti da una più ampia banca dati originale sui primi ministri europei dello Zentrum für Demokratieforschung della Leuphana Universität Lüneburg: *Political Careers and Power of Prime Ministers in Europe, 1945-2019* (progetto diretto da Ferdinand Müller-Rommel).
- <sup>35</sup> M. Cotta e F. Marangoni, *Il governo*, cit., p.145.
- <sup>36</sup> Ivi, p.145-146.
- <sup>37</sup> Francesco Marangoni, *Provare a governare, cercando di sopravvivere. Esecutivi e attività legislativa nella seconda repubblica*, Pisa, Pisa University Press, 2013, p. 114.
- <sup>38</sup> M. Vercesi, *Il "decision making" dell'esecutivo*, cit.
- <sup>39</sup> Eoin O'Malley e Francesco Cavatorta, *Finding a Party and Losing Some Friends: Overcoming the Weaknesses of the Prime Ministerial Figure in Italy*, "Contemporary Politics", 10 (2004), n. 3-4, p. 271-286.
- <sup>40</sup> *Capì di governo*, a cura di Gianfranco Pasquino, Bologna, il Mulino, 2005.
- <sup>41</sup> Cfr. M. Vercesi, *Coalition Politics and Inter-Party Conflict Management*, cit., p. 216, 204-205.
- <sup>42</sup> F. Marangoni e M. Vercesi, *The Government and Its Hard Decisions*, cit.
- <sup>43</sup> Cristina Barbieri, *Il capo del governo in Italia. Una ricerca empirica*, Milano, Giuffrè, 2001.
- <sup>44</sup> Cfr. Michelangelo Vercesi, *Party, Coalition, Premiership. The Role of Silvio Berlusconi in Coalition Dynamics and Its Determinants*, "Contemporary Italian Politics", 5 (2013), n. 3, p. 292-308 e *Idem*, *Coalition Politics and Inter-Party Conflict Management*, cit.
- <sup>45</sup> Antonio La Spina, *Concezioni del policy style e leadership: il caso del governo Renzi*, "Rivista italiana di politiche pubbliche", 11 (2016), n. 1, p. 23-46;

Francesco Marangoni e Luca Verzichelli, *Government Efficiency, Agenda Setting and Legislative Strategies. The Changing Styles of the Italian Executives (2008-2016)*, in *Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi*, a cura di Alexander Grasse, Markus Grimm e Jan Labitzke, Berlino-Wiesbaden, Springer, 2018, p. 129-149.

<sup>46</sup> Marta Cartabia, *Governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, III, diretto da Sabino Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2828.

<sup>47</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 2016.

<sup>48</sup> Poguntke e Webb, per fotografare tali mutamenti, parlano di «presidenzializzazione della politica», un processo con diverse facce corrispondenti ai tre ambiti materiali in cui si realizza: *the executive face*, *the party face* e *the electoral face*. Nell'ambito dell'esecutivo, dell'organizzazione di partito e sull'arena elettorale si registra, infatti, «*the shift of political power resources and autonomy to the benefit of individual leaders and a concomitant loss of power and autonomy of collective actors like cabinets and political parties*». Cfr. *The Presidentialization of Politics*, cit., p. 7.

<sup>49</sup> Mauro Calise, *Il governo*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III, a cura di Francesco Barbagallo, Torino, Einaudi, 1997, p. 347.

<sup>50</sup> Nicola Lupo, *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988 al vaglio del Comitato per la legislazione*, "Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo" – Focus Fonti del diritto n. 3, 9 febbraio 2018, p. 1-24.

<sup>51</sup> Giovanni Tarli Barbieri, *L'attività regolamentare*, in *Il governo in Italia*, cit., *passim*.

<sup>52</sup> Valerio Di Porto, *La carica dei DPCM*, "Osservatorio sulle fonti", n. 2 (2016), p. 1-13.

<sup>53</sup> *Il Governo in Italia*, cit.

<sup>54</sup> Franco Cazzola e Massimo Morisi, *L'alluvione dei decreti: il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Milano, Giuffrè, 1981 e anche Riccardo Motta, *L'attività legislativa dei governi (1948-1983)*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", 15 (1985), n. 2, p. 255-292.

<sup>55</sup> Corte cost., sentenza n. 360/1996, punto n. 8 del *considerato in diritto*.

<sup>56</sup> Chiara De Micheli, *Parlamento e governo in Italia. Partiti, procedure e capacità decisionale (1948-2013): Partiti, procedure e capacità decisionale (1948-2013)*, Roma, FrancoAngeli, 2015, p. 30.

- <sup>57</sup> *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di Andrea Simoncini, Macerata, Eum – Edizioni Università di Macerata, 2006, p. 34.
- <sup>58</sup> Chiara De Micheli e Luca Verzichelli, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2004.
- <sup>59</sup> Vincent Della Sala e Amie Kreppel, *Dancing without a Lead. Legislative Decrees in Italy*, in *Executive Decree Authority*, a cura di John M. Carey e Matthew Soberg Shugart, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 176.
- <sup>60</sup> Salvatore Vassallo, *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, a cura di Giliberto Capano e Marco Giuliani, Bologna, il Mulino, 2001, p. 85-126.
- <sup>61</sup> M. Cotta e F. Marangoni, *Il governo*, cit. Camera dei Deputati, *Rapporto sulla Legislazione*, Roma 2012, p. 387.
- <sup>62</sup> Cfr. Giovanni Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, “Quaderni costituzionali”, a. 28 (2008), p. 810.
- <sup>63</sup> Fortunato Musella, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, “Rivista Italiana di Scienza Politica”, 42 (2012), n. 3, p. 459-480.
- <sup>64</sup> Sandro Staiano *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990.
- <sup>65</sup> Giovanni Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa*, Milano, Giuffrè, 2009, *passim*.
- <sup>66</sup> Fortunato Musella, *Il Premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012.
- <sup>67</sup> Erik Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.
- <sup>68</sup> Stefano Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”*, “Quaderni costituzionali”, 18 (1998), n. 1, p. 157-172.
- <sup>69</sup> *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di Nicola Lupo e Eduardo Gianfrancesco, Roma, Luiss University Press, 2009.
- <sup>70</sup> Sulla crisi dei sistemi di partito cfr. l'indagine empirica di Alessandro Chiaromonte e Vincenzo Emanuele, *Party System Volatility, Regeneration and De-Institutionalization in Western Europe (1945-2015)*, “Party Politics”, 23 (2015), n. 4, p. 376-388.

<sup>71</sup> Secondo l'indice di Laakso e Taagepera cfr. *The Politics of Electoral Systems*, a cura di Michael Gallagher e Paul Mitchell, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008.

<sup>72</sup> Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino 1996.

<sup>73</sup> Federico Russo, Filippo Tronconi, e Luca Verzichelli, *Snipers and Switchers. The Difficulties of Parliamentary Representation in the Italian XVII Legislature*, "Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia", 28 (2014), 1, p. 85-106.

<sup>74</sup> Francesco Clementi, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2 (2015), p. 582.

<sup>75</sup> *Il Governo in Italia*, cit.