
Parlamento e storia d'Italia II

Procedure e politiche

a cura di
Vincenzo Casamassima
Andrea Frangioni



EDIZIONI
DELLA
NORMALE

45

SEMINARI
E CONVEGNI

*Atti dei seminari di Storia parlamentare
2011, 2012, 2013
Scuola Normale Superiore
Scuola Superiore Sant'Anna*

Parlamento e storia d'Italia II

Procedure e politiche

a cura di
Vincenzo Casamassima
Andrea Frangioni



EDIZIONI
DELLA
NORMALE

Volume pubblicato con un contributo dell'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore
Sant'Anna

© 2016 Scuola Normale Superiore Pisa

ISBN 978-88-7642-568-4

Sommario

Presentazione VINCENZO CASAMASSIMA, ANDREA FRANGIONI	IX
PARTE PRIMA PARLAMENTO E POLITICHE PUBBLICHE NELLA STORIA D'ITALIA	
Debito pubblico, assetti contabili e procedure parlamentari nell'esperienza italiana CLEMENTE FORTE	3
La scelta europea dell'Italia tra ideali e attuazione pratica MARINELLA NERI GUALDESI	15
La debolezza dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea ROBERTO CASTALDI	23
PARTE SECONDA UFFICI E COMMISSIONI PERMANENTI NELLA STORIA DEL PARLAMENTO. MATRICI FRANCESI DEL DIBATTITO ED ESPERIENZA ITALIANA	
«La clef de voûte d'un système complet». <i>Bureaux, comités e commissions</i> nei dibattiti parlamentari francesi dalla Restaurazione alla Terza Repubblica (1814-1910) PIETRO FINELLI	41
«Un molino a vento che macina a vuoto». I regolamenti parlamentari e le commissioni di controllo nei rapporti tra Parlamento e Governo (1861-1920) CARLOTTA LATINI	77

Uffici e commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario EDUARDO GIANFRANCESCO	101
Uffici e commissioni nel Parlamento dell'Italia liberale FABRIZIO ROSSI	115
Il ruolo delle commissioni parlamentari nella prima esperienza repubblicana (1948-1992) CHIARA DE MICHELI	129
Commissioni parlamentari e funzione di integrazione del Parlamento nella prima esperienza repubblicana GIOVANNI RIZZONI	147
Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa GIOVANNI TARLI BARBIERI	155
PARTE TERZA	
LA DECISIONE PARLAMENTARE E L'EMERGENZA. TEMPI DELLE ISTITUZIONI E TEMPI DELLA SOCIETÀ	
La decretazione d'urgenza: le colpe dello Stato liberale SABINO CASSESE	209
I decreti-legge nel primo dopoguerra nelle letture dei giudici e dei giuristi NICOLA LUPO	215
Parlamento e decretazione d'urgenza nella crisi dello Stato liberale (1918-1925) FABRIZIO ROSSI	233
Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un'ipotesi di lettura IRENE STOLZI	253
La decretazione d'urgenza nel primo periodo repubblicano SABINO CASSESE	263

I decreti-legge nelle prime legislature repubblicane: alle origini degli 'abusi'	
NICOLA LUPO	265
Decretazione d'urgenza e forma di governo nell'epoca del centrismo	
GIOVANNI RIZZONI	285
La decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo	
GAETANO SILVESTRI	295
Elenco degli autori	303
Indice dei nomi	305

La decretazione d'urgenza nel primo periodo repubblicano

In un volume scritto da un politologo, uno statistico e un giurista sul Parlamento italiano, un'opera pubblicata nel 1963, non c'è quasi menzione della decretazione d'urgenza. Questo ci spinge ad interrogarci sullo scarsissimo ricorso alla decretazione d'urgenza nel primo periodo repubblicano.

Nelle due prime legislature sono state adottati 89 decreti-legge, dei quali uno non è stato convertito nel periodo considerato. Quindi, un decreto-legge al mese. A fine secolo si arriverà a 30 decreti-legge al mese. Nella sedicesima legislatura, cioè una data vicino a noi, si ritorna a poco meno di due decreti-legge al mese. C'è quindi un crescendo rossiniano della decretazione d'urgenza: già nel passaggio dalla quinta alla sesta legislatura il numero dei provvedimenti adottati quasi raddoppia, da 69 a 124, per poi aumentare vertiginosamente, soprattutto a causa del fenomeno della reiterazione, che terminerà soltanto il 24 ottobre 1996, con la storica sentenza della Corte costituzionale n. 360. Questa giunge all'inizio della tredicesima legislatura apertasi con 88 decreti-legge in attesa di conversione, dopo che la dodicesima legislatura aveva segnato una vera e propria apoteosi dei decreti-legge: ne vennero emanati 669 in poco più di due anni, quasi un decreto-legge al giorno.

Per valutare il numero dei decreti-legge, bisogna inquadrare il periodo 1948-58 in un arco di tempo più lungo e considerare gli altri strumenti di produzione legislativa, perché c'è una correlazione tra legislazione e decretazione d'urgenza. Ebbene, nel periodo 1948-58 si registrano circa 2000 leggi per legislatura, che scendono a meno di 1000 per legislatura nel periodo 1987-96. Quindi, c'è una correlazione tra numero dei decreti-legge e numero delle leggi. Per poco più di vent'anni, tra l'8 maggio 1948 e il 4 giugno 1968, il Parlamento italiano ha prodotto almeno una legge al giorno, festivi compresi, un ritmo impressionante che non ha confronti al mondo. Quindi, scarso ricorso alla decretazione d'urgenza, che aumenta successivamente, e che è correlato ad un forte aumento della legislazione ordinaria nel periodo in cui è bassa la decretazione d'urgenza, con un'inversione della tendenza nel periodo successivo.

Prima di cercare di interpretare questi dati, vediamo quali erano i contenuti, a quali tipi di decreti-legge si era fatto ricorso nel decennio considerato. Un rapido esame dei poco meno di 100 decreti-legge permette di capire che essi sono uno strumento cui si ricorre per esigenze funzionali, cioè per prendere delle decisioni che non avrebbero potuto essere prese se non per decreto-legge: imposte di consumo, imposte di fabbricazione, regime fiscale di prodotti petroliferi e di altri prodotti, tasse di bollo addizionali, imposte erariali. Questi sono fondamentalmente i temi della decretazione d'urgenza di questo periodo. Temi che richiedono un intervento urgente per cui i governi non possono permettersi di andare in Parlamento con una proposta legislativa. Solo un numero limitato di decreti-legge è dedicato a temi come la locazione di immobili, gli esami di maturità, gli scrutini d'esame e la repressione delle frodi.

Quindi, complessivamente, in questi dieci anni si fa un uso ampio della legislazione ordinaria e un uso ridotto del decreto-legge, per esigenze funzionali.

Ha una spiegazione tutto questo? Questa è la domanda alla quale vorrei provare a dare una risposta. Una prima spiegazione è la seguente: siamo in una fase immediatamente post-costituente e la costituzione è presa sul serio. La disposizione costituzionale secondo la quale si fa ricorso al decreto-legge per casi straordinari di necessità e di urgenza è troppo recente per essere dimenticata.

Seconda spiegazione: maggiore efficienza del Parlamento, perché in questo periodo viene approvato un gran numero di leggi. Si tenga presente che il nostro costituente ha ordinato il potere pubblico in Italia sul *continuum* maggioranza popolare, maggioranza parlamentare, Governo. Ora, se questo *continuum* funziona, si ricorre allo strumento ordinario, cioè alla legislazione, che parte dal Governo, piuttosto che allo strumento del decreto-legge.

La terza spiegazione è più sottile e sta nella prospettiva storica, la *path dependence*. Ora, la decretazione d'urgenza era un *quid novi* a quell'epoca. Essa, in precedenza non era stata regolata dallo Statuto albertino, era stata ampiamente utilizzata durante la prima guerra mondiale, era stata codificata dalle 'leggi fascistissime'. Tutto questo aveva dato luogo a un assetto nuovo del potere. Il pieno dominio che l'esecutivo aveva del Parlamento e il potere normativo dell'esecutivo tramite il regolamento indipendente avevano fatto perdere d'importanza alla decretazione di urgenza. Nel primo periodo repubblicano si era perduta la pratica della decretazione d'urgenza, perché del decreto-legge non c'era stato bisogno.



Finito di stampare nel mese di maggio 2016
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.r.l.
Via A. Gherardesca • 56121 Ospedaletto • Pisa
Telefono 050 313011 • Telefax 050 3130300
Internet: <http://www.pacineditore.it>

