

PARLAMENTO E POLITICHE PUBBLICHE.
IL CASO DELLA COMMISSIONE BICAMERALE
PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 59

RAPPORTO SULLA RILEVAZIONE
SVOLTA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 2000

a cura di PAOLO CARETTI e MASSIMO MORISI

INTRODUZIONE

La delega disposta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 per la riforma del sistema amministrativo italiano ha attivato importanti strategie di innovazione organizzativa e gestionale in settori cruciali della sua articolazione funzionale. Si tratta di un complesso processo di messa in opera normativa in cui Parlamento e Governo interagiscono secondo modalità che mutano la configurazione costituzionale delle loro relazioni. E che si iscrivono in una tendenza ormai solida di “coinvolgimento” sistematico dell’arena parlamentare nelle fasi di definizione attuativa – sul piano normativo e organizzativo – delle politiche pubbliche dall’impatto virtualmente maggiore.

Sulla *ratio* politico-istituzionale più profonda di questa riformulazione del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo delegato così come nel procedimento di normazione delegificata, occorrerà una riflessione accurata, sia sul piano diacronico che su quello comparatistico. Bisognerà infatti valutare quale sia il ruolo delle assemblee elettive nel *policy making* dello Stato contemporaneo e delle sue articolazioni regionali o federali, così come nelle sue proiezioni sovra-

nazionali. Una riflessione di cui non possiamo dar conto in questa sede ma nella quale il Seminario di studi e ricerche parlamentari è già attivamente impegnato e di cui questo nostro contributo vuol essere una pur parziale testimonianza.

POLITICA E POLITICHE

Politica e politiche costituiscono un'endiadi concettuale inscindibile. Da un lato, parliamo di politica pensando al confronto, alla competizione o al compromesso tra attori e organizzazioni che si prefiggono il fine primario di conquistare posizioni istituzionali, risorse e cariche di governo, o comunque influenza e potere decisionale a detrimento dei rispettivi competitori per le medesime poste in gioco. Dall'altro, parliamo di politiche alludendo al mutevole pluralismo di attori, di relazioni e di reti di interazione che si correlano (sia positivamente che negativamente) al "trattamento" di un problema, e cioè alla risposta ad una domanda, ad un bisogno o ad un'opportunità insoddisfatta di intervento pubblico. Con *politiche* evochiamo, in una parola, quei processi che, con formula ormai non più gergale, chiamiamo *policy making*.

Nella politica sono in gioco gli attori, le logiche e le modalità che mobilitano il confronto e il consenso elettorale attorno ad alternative semplificate e dall'ampio spettro semantico, affinché una frazione della classe politica conquisti legittimamente poteri e funzioni di governo, insieme alle risorse potestative che ne derivano. È questa dunque la nozione di politica che illumina i fenomeni ed i comportamenti individuali e collettivi connessi al sopramondo della *partisan politics*, almeno da quando i partiti si sono mostrati, nel divenire ultrasecolare delle poliarchie contemporanee, l'attore più consono e più efficace nel muoversi in questo spazio¹. È naturalmente anche la politica come capacità e come abilità nel "mobilitare impegni intorno a valori" e nel "forgiare consenso costruendo coalizioni fra interessi"². Ed è la politica che ha come stella polare la costruzione e il consolidamento delle condizioni e delle regole della coesistenza e dell'ordine quale missione pregiudiziale rispetto alla tutela degli interessi e del benessere³. È

¹ Cfr. G. SARTORI, *Parties and party systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 18 ss. (ovviamente prescindendo dalle varianti storiche delle *leadership plebiscitarie* di matrice americana – specie nell'era delle primarie e della televisione – che, pur non radicalmente immuni da logiche ed assetti partitici, non sono certo riconducibili integralmente entro l'ambito di questi).

² Secondo la formula con cui A. PANEBIANCO, *Fare a meno della politica*, in "il Mulino", XLII (1993), n. 348, p. 640, ripropone la nozione di "arte della politica".

³ M. COTTA, *Il contributo dei "policy studies" alla scienza politica contemporanea*, in A. PA-

anche, tradizionalmente, la dimensione della politica contrassegnata da comuni appartenenze a entità e storie collettive, da identificazioni in lealtà e solidarietà intense, insieme a ideologie radicate. Ed è, più modernamente, la politica come costruzione di formazioni collettive o *leadership* contrapposte, di “partiti personali”⁴ o sollecitazioni carismatiche mediaticamente confezionate⁵, che competono o si coalizzano per conquistare maggioranze di consensi, investiture di governo o conservare e mantenere le une e le altre.

Sulla sponda delle *politiche* troviamo, invece, tutta la complessità sostantiva dei compiti di *government* e delle sfide che si frappongono all’azione di “...guidare sistemi complessi mediante sequenze di interventi collegati verso obiettivi specifici, entro tempi stimabili con buona approssimazione”⁶. Nella formazione nella messa in opera delle politiche gli attori agiscono e interagiscono in funzione di interessi e preferenze intense e particolari (anziché diffusi e generali) e all’uopo posseggono o mobilitano specifiche risorse e competenze (economiche, cognitive, legali, relazionali, posizionali, politiche) e attivano peculiari strategie di risultato sulla base di apposite valutazioni di costo e di beneficio. Una sfera, pertanto, intensamente attraversata da relazioni pulviscolari e reticolari a maglie strette e dense, ove i ruoli diventano mobili e interscambiabili e le funzioni – per quanto strutturate e normativamente predefinite – non possono vantare alcuna aprioristica efficacia. L’orizzontalità e l’informalità delle interazioni prendono il luogo della verticalità e della prevedibilità dei procedimenti, così come i ruoli sostanziali surrogano in sé le competenze formali. Non a caso parole come *governance* sono ormai entrate nel linguaggio comune: a segnalare, come funzioni e attori di governo, più che in una definita e stabile centralità istituzionale, siano correlati da processi di coordinamento fluido e disarticolato⁷. Il *policy making* è la dimensione della politica in cui le “arene”, i “triangoli” (più o meno) “di ferro” e i “comitati” decisionali si sovrappongono alle istituzioni formali e visibili della rappresentanza, del governo, dell’amministrazione o le attraversano, qualunque

NEBIANCO (a cura di), *L’analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, cit., p. 536.

⁴ Per usare la formula di M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

⁵ Cfr. A. PIZZORNO, *Sulla razionalità della scelta democratica*, in “Stato e Mercato”, 1983, n. 7, pp. 3-46; ID., *Interests and Parties Pluralism*, in S. BERGER (ed.), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 (trad. it. in S. BERGER - a cura di -, *L’organizzazione degli interessi nell’Europa occidentale*, Bologna Il Mulino, 1983).

⁶ Come definisce la specificità dello “agire governativo”, L. GALLINO, *Della ingovernabilità. La società italiana tra premoderno e neo-industriale*, Milano, Comunità, 1987, p. 16 e ss.

⁷ Per una rassegna della “teoria della governance”, cfr. A. LIPPI, *Il policy making europeo come rete*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, Giappichelli, 2000.

ne sia il rango e la dislocazione istituzionale. La politica, declinata come politiche, diventa allora fenomenologia del “continuo”: le relazioni trasversali di influenza e di scambio che la sostanziano utilizzano, senza farsene catturare nel loro svolgersi, le risorse del diritto, le sue funzioni e obbligazioni, le sue gerarchie e differenziazioni di potere e legittimazione. La diacronicità e la lunga durata dei processi di *policy* e i noduli reticolari in cui si articolano e si strutturano le relazioni tra attori, istituzioni e risorse, permeano e avvolgono le scansioni e i sincronismi delle regole della politica e le sue contingenze normative, istituzionali, elettorali.

Ora, pur tra molte varianti terminologiche, ci si continua a domandare quale dei due versanti della nozione di politica rappresenti la variabile indipendente, il formante, il principio esplicativo dell'altro. La politica come descrizione e concettualizzazione del potere sulla collettività, della produzione e giustificazione di quel potere, della sua trasmissione e del suo esercizio, così come del suo controllo, della sua limitazione, della sua legittimazione, della partecipazione al suo determinarsi? Oppure la politica, anzi *le* politiche come dinamico intersecarsi dei sottosistemi degli interessi “privati”, delle loro reti interattive, dei loro “governi” separati e convidenti?

Il fatto è che la politica come *policy*, se non può vantare assolute primazie sulla *politics*, si pone tuttavia come un suo secondo volto necessario e inscindibile nei sistemi politici contemporanei⁸. Ne risultano attenuate di molto le virtualità descrittive e prescrittive della analisi della politica come fenomenologia di *politics*. Da sola, essa non basta a spiegare le molteplici dimensioni dell'“ordine” politico e della sua dinamica; il superamento dell'articolazione piramidale delle sue strutture e dei suoi poteri nella pluralità orizzontale dei suoi processi e nella flessibilità dei loro ruoli; gli effetti che il suo funzionamento produce nella vita dei molti e dei singoli, così come nell'autonomia dei cittadini e nella funzionalità delle istituzioni.

Ciò constatato, non basta però vedere Giano e la sua natura bifronte. Occorre osservarne anche l'intimo legame tra i due sembianti, senza limitarsi ad analizzarne il secondo solo per avere maggiori lumi circa il primo. È ciò che si fa, invece, quando ad esempio ci si concentra sulle dinamiche del *policy making* e sulle

⁸ Anzi, vi è chi si è domandato se “l'egemonia della *partisan politics* sia un dato non ineluttabile della democrazia contemporanea come spesso si dà per scontato ma possa essere considerata piuttosto la caratteristica di una “fase” in declino dell'esperienza politica dei regimi democratici”, e se “come la *party politics* ha soppiantato la politica dei notabili del primo periodo dei regimi liberal-democratici”, sia ipotizzabile che essa sia destinata “ad essere soppiantata a sua volta da una forma di strutturazione dominata dalla specificità delle *policies*?”; così M. COTTA, *Il contributo dei “policy studies” alla scienza politica contemporanea*, in A. PANEBIANCO (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, cit., p. 537.

sue possibili tipologie per trarne elementi descrittivi e interpretativi circa il funzionamento, l'evoluzione e il rendimento del *party government* nei sistemi che ne sono connotati al fine di riparametrarne le caratteristiche funzionali ⁹. Ma se a questo ci si limita, è la sfera della *politics* del sistema a perdurare come *focus* della riflessione, e non l'intrinseca simbiosi tra le due dimensioni. A quest'ultima si dimostra forse più reattiva e meno orientata ad enfatizzarne i discrimini, quella parte della cultura giuridica maggiormente aperta allo scambio multidisciplinare. E che pone l'accento sullo storico divenire di quella che Alberto Predieri viene da anni chiamando la realtà degli "stati osmotici" contemporanei. Una realtà che è peculiare della complessità costitutiva delle democrazie del capitalismo maturo anche laddove esse si siano sviluppate nell'alveo della tradizione monistica della statualità.

Che cosa evoca, infatti, la formula assai suggestiva dello stato osmotico ¹⁰? Che negli apparati di governo e d'amministrazione degli Stati dei paesi che sono divenuti ricchi e nelle società che sono diventate complesse, le domande, i bisogni o le opportunità insoddisfatte vengono *trattate* e gli interessi, le pretese e i conflitti vengono *arbitrati* attraverso processi decisionali e reti di interazioni che hanno progressivamente disaggregato l'identità monistica dello Stato e ne hanno disarticolato le funzioni istituzionali in specifiche e differenziate aree di *policy*, dotate ciascuna di una "sua caratteristica struttura politica", di un "suo processo politico", di una "sua élite", di "sue relazioni di gruppo" ¹¹. Ad un tempo, le responsabilità di chi quelle funzioni interpreta, hanno via via visto sovrapporsi e contaminarsi le rispettive legittimazioni: siano esse formalmente politiche o burocratiche o giurisdizionali. E hanno visto miscelarsi le identità rappresentative (partitiche o corporative o professionali o variamente associative) dei soggetti individuali e collettivi che interagiscono con ed entro i pubblici poteri.

⁹ È il caso del lavoro di M. COTTA, *La crisi del governo di partito in Italia*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla. Le ragioni della crisi della repubblica: partiti e politiche dagli anni '80 a Mani pulite*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 11-52 (e pp. 28 ss. in particolare).

¹⁰ Nel profluvio della produzione di Alberto Predieri non sapremmo al momento individuare il conio originario. Il lavoro in cui essa è stata sin'ora maggiormente concettualizzata è forse quello per l'appunto dedicato a *La certa osmosi e l'incerto paradigma*, che l'Autore ci ha gentilmente consentito di leggere in corso d'opera. Ma se ne trovano altrettanto acute formulazioni ne *Il potere della banca centrale: isola o modello?*, Firenze, Passigli Editore, 1996, così come ne *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli Editore, 1997, e poi ancora in *Euro, Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998.

¹¹ Per usare le parole dell'ormai classico *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, di T.J. LOWI in "World Politics", 1964, n. 4, p. 689.

La matrice di una simile osmosi è l'interpenetrazione costante e diffusa fra apparati politici e amministrativi, mercati globali e locali, aggregati e organizzazioni sociali, istituzioni locali, sovranazionali e nazionali. La dimensione statale ne risulta sempre più frequentemente e palesemente aggirata e svuotata dei suoi postulati unificanti e delle sue prerogative o presunzioni omologanti¹². La stessa previsione di un mercato o di una nuova funzione amministrativa, così come la loro stessa organizzazione e regolazione si configurano come opzioni specifiche sì dei pubblici poteri ma, come tali, sono oggetto di processi politici e normazioni negoziali che diventano specifiche poste in gioco per conseguenti processi decisionali, regolativi e allocativi e che coinvolgono poteri privati e pubbliche autorità in una pluralità di altrettanto specifiche arene di *policy making*, che si dispiegano su scala nazionale e sovranazionale, ma insieme regionale e locale.

Nella reale configurazione di un sistema politico e amministrativo così come nelle modalità e nelle strutture del suo funzionamento, questa intrinseca relazione osmotica alimenta lo sdoppiamento della rappresentanza politica e della mobilitazione partigiana degli interessi. Da un lato, opereranno i tradizionali e più visibili circuiti della *politics* (appunto: ...i circuiti delle identità collettive, della selezione elettorale, del "contarsi" attorno a diverse o a confliggenti strategie o concezioni degli assetti fondamentali del regime politico, della comunità politica o del sistema sociale ed economico); circuiti che la comunicazione mediatica metabolizza entro le sue logiche di mobilitazione e di offerta competitiva di voce e di promozione e salvaguardia di *loyalty*, intrecciando multiverse imprenditorialità politiche, professionali e aziendali. E – dall'altro – opereranno i circuiti di mercato e di negoziato degli interessi in cui ciò che importa non sono le ideologie o le appartenenze di partito ma le funzioni di utilità degli individui, dei gruppi, delle imprese, degli operatori economici e sociali, dei governi "privati" o di settore (i circuiti dove, come suol dirsi, ...non ci si conta ma ci si "pesa", poiché ciò che vale non è il numero dei sì o dei no alla scelta volta a volta in gioco in un'aula parlamentare o in un consiglio municipale ma la specifica efficacia che un qualunque attore individuale o collettivo dimostra nell'influenzare gli interlocutori rispettivamente rilevanti per la conclusione auspicata o temuta di un qualche processo decisionale). Il funzionamento del sistema politico e il suo stesso persi-

¹² Giacché "il tempo della sovranità come titolarità esclusiva del potere in capo agli Stati è finito" e si è aperto quello in cui gli Stati dovrebbero "...rinunciare alla loro equazione – uniformità uguale rigidità della regola unica – e ad imparare dai livelli sovrastanti ad imporre non un unico sistema, ma interfacce comunicanti per sistemi anche diversi, non principi fissi, ma principi adattabili, non regole di dettaglio, ma standard minimi", così G. AMATO, *Relazione in Camera dei Deputati, Le Assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*. Giornate in memoria di Aldo Moro, Atti parlamentari, resoconto stenografico, 8 maggio 1998, p. 24.

stere si avvalgono di questa pluralità di circuiti. Il loro coesistere e – soprattutto – il loro intersecarsi consentono alla rappresentanza politica, alla mediazione degli interessi, alla legittimazione del ceto politico e alle attività di regolazione sociale di essere sufficientemente efficaci e di resistere, comunque, alle proprie intrinseche contraddizioni. È una pluralità di circuiti che smentisce le immagini o delude le aspettative di un governo politico della società che “metta in riga” le domande, i conflitti o le sollecitazioni secondo una prefigurata gerarchia di valori o di norme, e che imprima un indirizzo preventivamente e autoritativamente selettivo. Ma che, proprio in ciò, trova la propria capacità di includere e di integrare fattori, componenti e dinamiche del sistema politico-amministrativo. Va aggiunto che, in questo sdoppiamento, in questa pluralità di circuiti, viene meno ogni discriminazione che concettualmente si possa interporre tra la sfera delle soggettività e delle interazioni che si sviluppano nelle istanze e nei procedimenti del potere statale, e la sfera delle relazioni, dei conflitti e delle aggregazioni della società civile: nel senso che si tratta di distinzioni o separazioni che hanno consistenza meramente normativa o analitica, non sostanziale. I circuiti di *politics* che, quasi per riflesso condizionato, siamo soliti ascrivere alla prima sfera e quelli di *policy making* che incentriamo d’abitudine sulla seconda, si intersecano continuamente – con tutta la messe di soggettività e interattività di cui sono intessuti – attraverso un rapporto di mutua convivenza. Perciò, vediamo attori che agiscono ora nell’uno ora nell’altro circuito; risorse che vengono mobilitate o che risultano utili nell’un circuito ma anche ai fini del secondo; ragioni di scambio che possono correlarsi tra i due circuiti o vicendevolmente presupporre tra l’uno e l’altro; e poste decisionali in palio che possono appartenere ad uno solo dei due circuiti ma il cui valore può dipendere anche dagli obiettivi perseguiti nell’altro circuito dai medesimi o da differenti ma correlati attori in gioco¹³. E ciò senza escludere

¹³ Se, ad esempio, ci si chiede se e quanto abbia pesato un’egemonia partitica o partitocratica nella formazione e nell’attuazione di determinate politiche anche nella storia socio-economica della nostra repubblica, diventa sterile sposare una lettura che privilegia determinate modalità e ragioni “sostantive” di interazione o, piuttosto, modalità e ragioni propriamente “partigiane” (su questo dibattito, cfr. G. REGONINI, *Partiti, reti, giochi, politiche pubbliche* e G. PASQUINO, *Le coalizioni di pentapartito (1980-’91)*, entrambi in M. CACIAGLI, F. CAZZOLA, L. MORLINO, S. PASSIGLI, *L’Italia fra crisi e transizione*, Roma-Bari, Laterza, 1994). Più utile è capire con quale e quanta consapevolezza strategica i partiti di governo e di opposizione abbiano interpretato almeno una parte di quella stessa funzione osmotica. Con quanta e quale consapevolezza gli attori di partito abbiano fatto propria la sua stessa complessità. Quanto e come essi si siano integrati e disarticolati nei circuiti visibili e invisibili di quell’osmosi, in parte subendone le dinamiche, in parte addattandovisi, in parte legittimandone e supportandone le movenze, per trarne ogni possibile risorsa di legittimazione e di controllo sulla società e sulle istituzioni di rappresentanza e di governo. Così almeno da partecipare, con proprie capacità di filtraggio e di mediazione, allo svolgersi di quella stessa osmosi e contribuire alle dimensioni e agli orientamenti dei suoi flussi.

ogni altra variabile che il gergo degli esperti di *configurazioni decisionali* e di *policy styles* e gli studiosi dei processi della comunicazione mediatica della politica e degli interessi, ci hanno da tempo abituato ad annoverare nell'analisi comparata dei fenomeni politici¹⁴ e della regolazione sociale¹⁵. Pertanto, in luogo delle perfette geometrie di una qualche vetusta piramide statocentrica e invece della presunta prevedibilità delle sue masse interne, osserviamo strutture politiche e istituzionali della rappresentanza e di governo che si frammentano, si pluralizzano e si modellano sulle necessità del navigare a vista tra le correnti e le secche del conflitto e del contrattualismo sociale. Mentre l'autorità del potere pubblico subisce conseguenti e progressive disarticolazioni policentriche che moltiplicano a loro volta istanze e modalità di interazione e negoziato, sempre a cavaliere tra la politica e le politiche, e tra gli attori e gli interessi che sanno promuoverne i relativi processi decisionali o partecipare al loro divenire.

Ebbene, una simile premessa saprebbe di mera pedanteria definitoria se non se ne evidenziasse la diretta attinenza con gli studi e con la riflessione sul funzionamento e sulla funzionalità dei parlamenti nei sistemi politici contemporanei. Della cui complessità strutturale è, per l'appunto, riflesso diretto e lente privilegiata ad un tempo. Il convivere e l'intersecarsi di sfere e processi di *politics* e di sfere e processi di *policy* trovano infatti in Parlamento il proprio *ubi consistam* più immediato e naturale, anche se non più esclusivo né primario. Il caso italiano non fa certo eccezione, anzi ne è un'esemplificazione storica quasi estrema.

IL PARLAMENTO TRA *POLITICA* E *POLITICHE*

Il Parlamento italiano è stato storicamente quell'*arena* politica che, quasi quarant'anni or sono, Giovanni Sartori aveva individuato come il "luogo di incontro del sistema per "trattare", dunque come "la stanza di compensazione del sistema nella quale avvengono i "compromessi" tra i vari protagonisti effettivi del gioco politico"¹⁶. È questa arena che ha accompagnato il processo di consolida-

¹⁴ Cfr. in generale i contributi a quest'area tematica contenuti in G. REGONINI (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

¹⁵ Una sintetica quanto efficace trattazione della nozione di regolazione sociale già in P. LANGE, M. REGINI, *Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche*, in P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, 1987, pp. 13 ss.

¹⁶ G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento Italiano - 1946-1963*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1963, pp. 350 ss.

mento democratico in Italia, costituendone un motore istituzionale essenziale, proprio per la sua capacità di conciliare la rigidità del “quadro politico” di base e dei suoi pregiudiziali discrimini tra maggioranze, opposizioni e compagini di governo, con la duttilità inclusiva del “far politiche” nelle sue articolazioni di decentramento decisionale (le commissioni, *in primis*), così come con la sua intensa capacità di offrire canali, accessi e risorse negoziali ad interessi, conflitti e istituzioni della società.

Una “stanza di compensazione”, dunque, in cui la funzionalità espressiva e integrativa del sistema politico trovava un essenziale risarcimento in termini di funzionalità decisionale e allocativa ai vincoli e alle vischiosità che la politics imponeva allo sviluppo politico del sistema. È un lungo processo storico, che copre più di un trentennio di storia repubblicana. Della quale sono ormai stati analizzati i fattori principali. A cominciare dal ruolo che vi ha avuto quel *party government* “all’italiana”¹⁷ che del sistema politico è stato l’architrave. Ma sono state scandagliate dall’analisi empirica anche le modalità operative e organizzative con cui i partiti hanno utilizzato le risorse organizzative, espressive e negoziali che il Parlamento ha offerto loro mediante la propria strumentazione e la stessa conformazione normativa dei propri congegni procedurali e della propria articolazione strutturale. Risorse che essi, con realismo e pragmatica duttilità, hanno potuto utilizzare per selezionare, aggregare e promuovere quelle aree di interessi che più avrebbero sostenuto e più si sarebbero integrate nel processo di edificazione e di cementificazione politica e istituzionale della democrazia italiana. Così come è stato ben indagato l’ambiente politico-istituzionale che ha consentito la messa in opera di quelle opportunità da parte degli attori di partito. Ed anche le modalità sostantive di una tale funzionalizzazione del Parlamento sono state indagate: vale a dire, quale sia stata la dimensione “materiale” dell’apporto che i partiti, mediante il Parlamento, hanno dato al consolidamento democratico in Italia¹⁸.

Ne è derivata la propensione del Parlamento a consolidare il proprio ruolo politico-istituzionale non come la fucina delle grandi politiche pubbliche né come la ultima o risolutiva istanza delle opzioni di *policy* ma come un’arena “trasversale” o di “sostegno”: essenziale in quanto fonte di risorse conoscitive, negoziali o di pressione a disposizione dei suoi utenti di partito e di quanti si avvales-

¹⁷ La formula è di M. COTTA, *La crisi del governo di partito all’italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA, *Il gigante dai piedi di argilla*, cit., pp. 20 ss.

¹⁸ In questa prospettiva – e anche per tutta la letteratura specifica che contempla – vedi L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, il Mulino, 1991, e M. MORISI, *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Messina, Rubbettino Editore, 1992 (che sviluppa un saggio già ospitato nel volume curato da Morlino).

sero del loro tramite. Risorse con le quali detti fruitori – diretti o mediati – potevano cercare di partecipare o almeno di influenzare i processi e i luoghi decisionali esterni ai procedimenti e alle istanze del Parlamento e magari, rispetto a questo, più “decisivi” in tutta una gamma di processi di formazione e, soprattutto, di messa in opera di politiche pubbliche. Arene decisionali, dunque, che per quanto forti e rilevanti in sé, non erano in grado di eludere, o almeno non del tutto, una qualche attenzione parlamentare o, se non altro, un qualche *feedback* politico-parlamentare del proprio agire. Ed è questa capacità di ingerenza, magari anche solo interstiziale o unicamente *ex post* che rendeva quelle stesse risorse parlamentari non facilmente surrogabili ad opera di chi poteva ricorrervi per integrare nel proprio ruolo di attore politico quello di *policy maker* almeno a tempo parziale.

È su questi presupposti che la vicenda repubblicana del nostro sistema politico, per almeno quattro decenni, aveva correlato alla funzionalità del proprio peculiare *party government* lo sviluppo del processo di consolidamento della democrazia italiana, facendo leva su una corposa e pulviscolare produzione legislativa, pur tra peculiari e corposissime eccezioni (vedi per tutte la centralità macroeconomica della banca centrale) e anche se dotata di efficacia e di effetti sempre problematici. Un governo di partito che ha coinciso con l'utilizzazione delle istituzioni rappresentative e di governo e delle loro risorse espressive, amministrative e allocative ad opera di una classe politica che è riuscita con ciò a costruire o consolidare la sua rete di alleanze sociali, riconoscendo agli interessi sostenuti il libero perseguimento dei propri fini – nei modi e secondo le convenienze da essi preferiti – e annodando attorno a se stessa “l'autogestione del capitalismo, il protezionismo liberale, la società frammentata in miriadi di gruppi di interesse che negoziano benefici privati”¹⁹.

È un risultato notoriamente ottenuto mediante il combinarsi di diverse strategie di *party government* con le modalità che ha storicamente assunto la competizione politica nel nostro paese e con i diversi piani in cui essa si è svolta.

Sappiamo bene, infatti, come sul piano delle “metapolitiche”²⁰ – quelle cioè che attengono alle opzioni fondamentali circa il regime politico nelle sue correlazioni culturali e funzionali con la società politica e la società civile, e con la collocazione internazionale del paese – la competizione tra i partiti italiani abbia assunto connotazioni fortemente ideologiche e simboliche, con fondamentali, e

¹⁹ Così G. AMATO, *Elaborato di sintesi*, in Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa sociale, *Conflitti sociali e mediazione parlamentare in Italia*, Roma, cicl., 1977.

²⁰ Come le denomina M. Cotta in *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, cit., p. 29.

fondativi, discrimini tra “vinti” e “vincitori” nel medio e nel lungo termine²¹. E sappiamo anche come questo livello “alto” delle politiche pubbliche si sia strumentalmente connesso al piano delle “micropolitiche”²², cioè alle scelte che intervengono sulle situazioni, le opportunità e i rapporti sociali esistenti mediante incrementali modificazioni al margine, orientate a gestire e/o tutelare specifici e particolaristici interessi di piccoli gruppi categoriali e/o territoriali (vedi tutto il capitolo, *in primis*, delle “leggine”). Così, sulla base della legislazione elettorale, da un lato, e in funzione, dall’altro, di esigenze di compensazione delle fratture insite nella conflittualità del primo livello, i disegni di *policy* sono stati fortemente improntati ad attività di *patronage* distributivo²³ che, in quanto tali, non pregiudicavano le immagini e le posizioni dei rispettivi attori in materia di “scelte cruciali”, ed erano dunque agevolmente adottabili col concorso – diretto o indiretto – ma ampio dell’intero spettro partitico²⁴. Nel “mezzo” – tra questi due poli del *policy making* – sarebbe rimasto a lungo sterile (pur con importanti eccezioni) o compresso entro specifiche urgenze congiunturali, il campo di quella corposa e decisiva sfera di *issues* strutturali che possiamo designare come “mesopolitiche”²⁵. Vale a dire le opzioni che non toccano le *policies* di livello superiore, ma che innovano significativamente, e per il lungo termine, ambiti decisivi della vita economica, sociale, istituzionale, internazionale: ...il regime e l’amministrazione del prelievo fiscale; il *quantum* di pubblico e privato nella finanza e nell’industria, così come nei servizi di utilità collettiva; l’organizzazione del sistema sanitario, scolastico e previdenziale; il sistema elettorale; il finanziamento dell’economia e la gestione del risparmio delle famiglie; il governo urbanistico del territorio e del regime dei suoli; e via e via dicendo. Politiche che presuppou-

²¹ Discrimini che Cotta ritiene avere “a lungo egemonizzato la politica visibile tenendo banco, anche se con caratteri via via meno intensi, fino agli anni Settanta (e, a dire il vero, producendo ancora qualche soprassalto negli anni Ottanta)” (M. COTTA, *ivi*, p. 31).

²² La formula è ancora di M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 30.

²³ Cfr. J. BLONDEL, M. COTTA (eds.), *Party and Government. An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Western Liberal democracies*, London, Macmillan, 1996.

²⁴ Anche perché “gli attori dei due livelli estremi di competizione tendevano ad essere almeno parzialmente diversi: i partiti identificati dal loro centro nazionale nel primo caso”, quello delle “metapolitiche”, “molto più spesso invece attori subpartitici locali o settoriali o addirittura individuali” nel caso delle “micropolitiche”, anche se “naturalmente il partito non spariva completamente anche su questo piano, ma tendeva ad assumere il significato di regolatore, o di involucro, che delimita i margini di azione degli attori subpartitici, piuttosto che di centro propulsore” [così M. COTTA, in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *op. cit.*, p. 32.

²⁵ Su cui, ancora, M. COTTA in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *op. cit.*, p. 29.

gono divergenti definizioni dei problemi di lungo andare, e non meno divergenti opzioni risolutorie, in funzione degli interessi da privilegiare o penalizzare o comporre o ponderare.

Si può certo concordare con quanti ritengono che proprio le politiche di questo genere abbiano pagato il prezzo di questo assetto dei livelli di competizione interpartitica, scontando un duplice stato di “sofferenza” decisionale. Da una parte, infatti, si è registrato il frequente gravitare di queste politiche nell’orbita delle metapolitiche, con ricorrenti eccessi di ideologizzazione e non meno ricorrenti propensioni della classe politica a rimuovere o a procrastinare, nelle rispettive agende, simili tematiche, o a frammentarne e diluirne la portata decisionale entro le prassi delle micropolitiche “per non rischiare di mettere in pericolo le posizioni raggiunte nella competizione sul primo livello”²⁶. Dall’altra parte, il parallelo radicarsi della frequentazione consociativa delle micropolitiche ad opera dei partiti, ha prodotto vincoli sostantivi, a lungo insormontabili, alla possibilità di trattare i relativi ambiti di intervento decisionale nei termini di una qualche ridefinizione o razionalizzazione settoriale: per la “obiettiva” difficoltà di invertire o correggere aspettative, tutele e rendite particolaristiche, reiteratamente legittimate e pervasivamente alimentate mediante le politiche di taglio *micro*. Di qui un ridursi dell’attività dei partiti al rinnovo ritualistico degli impegni elettorali “per poi montarvi la guardia in sede di *policy making*”²⁷ al fine di cogliervi le virtuali opportunità di *patronage*. E di qui, soprattutto, gli amplissimi spazi lasciati alla vicaria funzionalità di istituzioni, arene interattive e circuiti negoziali dotate di risorse di legittimità e di autorità autonome, e caratterizzate da imprenditori politici alternativi a quelli di formale ascendenza democratica. D’altra parte, non era precisamente questo il terreno di *policy* su cui i partiti – a suo tempo – “avevano definito la propria identità né su questo piano avevano ottenuto un mandato politico degli elettori. Non avevano dunque né forti risorse di *empowerment* da spendere né vincoli stringenti a cui attenersi in questo campo. Questa situazione inevitabilmente si rifletteva sulle stesse capacità operative dei partiti. In assenza di una vera necessità esse tendevano a essere del tutto inadeguate alle necessità di elaborazione e proposta di politiche di medio livello”²⁸.

È chiaro, tuttavia, che un simile assunto può essere condiviso solo con qualche cautela. Non c’è dubbio, è appena il caso di rammentarlo, che il sistema po-

²⁶ Ove gli schieramenti elettorali e le alleanze di governo “dettati principalmente da scelte relative al livello delle metapolitiche, richiedevano necessariamente che gli aderenti acconsentissero a mettere la sordina agli orientamenti programmatici divergenti là dove questi potevano essere più significativi, ossia sul piano delle politiche intermedie”, secondo l’opinione di M. Cotta in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), ivi.

²⁷ M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 33.

²⁸ Così, conclusivamente, M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 34.

litico italiano abbia conosciuto le proprie cicliche “stagioni di riforme” – tristi o felici, non importa rilevarlo in questa sede. Per le quali (pensiamo, ad esempio, alla fase della seconda metà degli anni Settanta) non sono mancati processi decisionali intensamente contrassegnati sia da fortissime prassi di cooperazione interpartitica (secondo una logica che dava compiuta razionalizzazione alla strategia interattiva delle *leggine*) sia, soprattutto, da intense forme di controllo e di regia partitocratica²⁹. Eppure, al di là dei distinguo storici che quell’assunto può ricevere, esso può comunque ricordarci, una volta di più, che lo spazio occupato dal subsystema partitico (nei suoi formati uni o pluridimensionali, e nei livelli in cui si articola la competizione al suo interno) non si identifica affatto con gli spazi del *policy making*. E che non v’è nulla di paradossale che anche un regime di *party government* come quello italiano, così attento e vigile sulle proprie capacità di *gatekeeping* e sulle proprie virtualità di penetrazione e articolazione degli interessi, abbia manifestato molteplici debolezze e strategiche riluttanze a contrassegnare, col proprio *imprinting*, aree anche cruciali del *policy making*³⁰. “Debolezze”, perché la presenza e, talora, l’ubiquità istituzionale e sociale di partiti, pur fondativi del sistema politico, non debbono per forza coincidere con una loro rilevanza e una loro continuativa incisività decisionale³¹. “Riluttanze”, perché, nella complessità delle società contemporanee, le politiche pubbliche vedono crescere costantemente i loro intrinseci vincoli sostantivi a detrimento della loro fungibilità *partigiana*. Per cui diventa difficile, per l’attore di partito, calcolare i costi e i benefici – sul piano della coerenza e della identità rappresentativa ma anche su quello della propria dislocazione negoziale e coalizionale – circa il se, il come e il per chi definire e trattare le relative *issues*.

Così, ad esempio, abbiamo conosciuto politiche industriali “costituite” dal soffocante abbraccio dei partiti al sistema delle imprese e dei servizi pubblici, e

²⁹ Cfr. M. GIULIANI, *Le politiche pubbliche fra sistemi di partito e policy networks*, in G. REGIONINI (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, cit., p. 229.

³⁰ Anzi, secondo colui che è forse il maggiore esponente della *policy analysis* italiana, “i partiti politici, in quanto soggetti portatori di una visione generale del mondo, o quantomeno di programmi precisi sui quali chiedono ed ottengono il consenso elettorale impegnandosi a tradurre le une o gli altri in politiche pubbliche, non appaiono nel nostro paese una realtà. Nei saggi [che formano la prima rassegna sistematica, settore per settore, del *policy making* italiano curata da B. Dente] vi è una costante denuncia della latitanza dei partiti, del loro non essere presenti, in quanto soggetti coerenti e organizzati, nelle arene nelle quali si decidono le policies”, così B. DENTE, *Introduzione*, in B. DENTE (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 28.

³¹ Come ancora sottolinea M. GIULIANI, *op. cit.*, p. 237.

dalla loro capillare penetrazione nelle pieghe anche più risposte del *management* e delle opzioni più minute di politica aziendale³². Ma, ad un tempo, abbiamo anche osservato il costante incremento degli spazi lasciati alla banca centrale nel governo più penetrante e decisivo della politica economica del paese e dei suoi cicli, o a talune burocrazie “tecniche” in settori come la difesa o la gestione della politica estera, oppure alla magistratura nel controllo delle aree e delle forme di conflitto civile o economico più immediatamente connesse alla trasformazione della società e delle sue culture. Tuttavia, sono stati proprio questi spazi autonomi dal controllo partitico – ed è il punto da rimarcare – che si sono rivelati efficaci per la stessa longeva robustezza della classe politica e delle sue formazioni organizzative nella Prima repubblica (robustezza che non è certo venuta meno solo per le debolezze o le difficoltà nell’adottare politiche di “qualità”). E ciò, proprio in virtù della tendenziale autolimitazione – se non autoesclusione – con cui i partiti hanno interpretato il loro ruolo rispetto alle politiche che in quegli spazi si agitavano. Sono gli spazi, va osservato di sfuggita, in cui hanno poi proliferato le Autorità amministrative indipendenti, ma non per questo sono aree di temi e problemi “neutrali”: né per la rilevanza e la conflittualità delle questioni e dei conflitti che vi si sono affrontati, né per le soluzioni e i disegni di *policy* con cui quegli attori vicari le hanno definite, articolate e trattate. La non politicità democratica dell’investitura e della legittimazione di un *policy maker* e delle interazioni che esso può promuovere o in cui esso è chiamato ad operare, in luogo o in latenza dell’attore formalmente politico e propriamente di partito, non si vede perché dovrebbe effettivamente tradursi nella neutralizzazione della discrezionalità politica delle funzioni espletate da un attore alternativo, o nella imparzialità, rispetto agli interessi in gioco, del suo agire. La sua azione, in quanto vi sia, non può che esprimere il suo non astenersi dallo scegliere e dal decidere, ed è perciò stesso non neutrale e sottende sempre un indirizzo politico, una determinata visione strategica o una specifica ponderazione degli interessi coinvolti³³: solo che

³² “La politicizzazione del sistema delle imprese pubbliche nella spartizione delle cariche di vertice, ma anche intermedie e inferiori, sino agli infimi livelli, la clientelizzazione delle scelte di assunzioni di settori di attività, come di localizzazione di stabilimenti e via dicendo, con le conseguenti diminuzioni di efficienza e di competitività, e con le successive perdite divenute insostenibili per il bilancio pubblico stremato da sprechi, dispendi, distruzioni di patrimoni, hanno fatto naufragare la concezione dello stato imprenditore come stato che, all’amministrazione tradizionale e agli equilibri tradizionali fra stato e non stato, sostituisca una correzione del mercato affidata alle articolazioni statali al di fuori dell’apparecchio regolatore, cioè alle imprese”, così A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, cit., p. 47.

³³ Sulla nozione di neutralità e sulle relative problematiche concettuali in prospettiva politico-istituzionale, cfr. per tutti A. PREDIERI, *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, Firenze, La Nuova Italia, 1997.

si legittima per il fatto di non dipendere dal variare degli umori e delle maggioranze politiche.

Ma è questa una parentesi aperta su altro e più complesso capitolo. Qui occorre invece ribadire come il Parlamento sia stato una fonte preziosa di risorse di *policy* offrendo a chiunque tra i suoi membri la possibilità di ingerirsi – almeno tentativamente – nei processi di formazione e di messa in opera delle politiche pubbliche e nelle arene sostantive in cui si è sviluppato e articolato il *policy-making*, qualunque ne fosse la formale dislocazione e conformazione istituzionale.

Nella complessa organizzazione giuridica e funzionale del sistema politico e amministrativo italiano, il Parlamento non ha potuto proporsi come il nodo nevralgico della rete di interazioni che lega le strutture e le funzioni che compongono il sistema. Istituti di governo centrale e istanze politiche e amministrative locali, élites politiche e amministrative nazionali, periferiche o autonome, flussi di decisioni e di risorse finanziarie centrali e processi decisionali e allocativi decentrati e sovranazionali sono solo alcuni degli addendi di una molteplicità di chiasmi e di interrelazioni politiche e funzionali che non hanno consentito al Parlamento – al di là della sua qualificazione costituzionale – di assumere il ruolo di suprema arena strategica. Tuttavia esso si è posto comunque – e *ab initio* – come un crocevia normativo e simbolico importante: specie nelle fasi di riformulazione – almeno progettuale – dei rapporti sociali e degli apparati statuali, così come degli scopi e degli strumenti dell'azione politica.

I partiti e gli attori di partito che hanno operato in Parlamento e si sono avvalsi della sua strumentazione tecnica, hanno avuto la possibilità di accedere ad arene che comunque hanno almeno interagito con la formazione e con l'attuazione delle politiche pubbliche: sia le arene che hanno costituito l'articolazione organizzativa della rappresentanza e della decisione propriamente parlamentari; sia le arene esterne alle aule e ai corridoi del Parlamento ma che proprio il Parlamento ha attivato o legittimato vuoi legiferando vuoi con la propria azione di indirizzo o di controllo sull'esecutivo e sull'amministrazione. Può darsi che l'attore partitico sia riuscito solo ad affacciarsi a tali arene o che solo abbia potuto ottenerci un ingresso secondario o ininfluente. Ma sarà pur sempre stata una *chance* preziosa o forse semplicemente unica: soprattutto se la rilevanza rappresentativa di quello stesso attore e se le risorse negoziali di cui disponeva non potevano assicurargliene altre o di pari importanza. E si sarebbe trattato di un'opportunità ancor più rilevante quando il possibile fruitore fosse un attore partitico debole sul piano aggregativo e marginale nei processi sostantivi di *policy*. Infatti, l'attore politico con scarsa capacità di articolare domande e di coagulare interessi e dunque con scarso credito negoziale presso le arene del *policy making* centrale o periferico, dunque carente di un qualche *appeal* rappresen-

tativo sui potenziali utenti della sua azione di *policy maker*, avrebbe potuto mitigare il suo *handicap* con la presenza e l'azione parlamentare poiché i parlamentari di quel partito – e per conseguenza i suoi referenti nella società civile – avrebbero potuto accedere, pur in modo indiretto o parziale o solo formale, a quei processi di formazione e di messa in opera delle politiche pubbliche dai quali sarebbero stati altrimenti esclusi anche solo come spettatori esterni.

UN PARLAMENTO POST-PARLAMENTARE?

Ma è giunto il momento di venire ai nostri giorni (...cioè al decennio che si va concludendo).

Due sono i fenomeni che, dal punto di osservazione del Parlamento, contrassegnano nel modo più evidente l'evoluzione recente della forma di governo nel nostro paese nella lunga e inesaurita stagione della cosiddetta "transizione". Qui è appena il caso di richiamarli.

In primo luogo, il declino, e per molti versi repentino, della *classe politica* come architrave del subsistema Parlamento⇌Governo. Classe politica che, come tale, aveva incarnato quanto di più vicino il sistema politico avesse saputo costruire a quel modello di fusione di poteri che è condizione e requisito, a un tempo, di un regime di *party government*. Ciò, ferma la frammentazione del sistema partitico italiano e ferma l'eredità della storica diffidenza tra legislativo ed esecutivo da cui quel sistema è stato geneticamente contrassegnato e che è stato appunto compensata dal ruolo strutturale e omologante, cioè "istituzionale", della classe politica³⁴. In Italia, infatti, è stata la *classe politica* ad aver costituito l'elemento portante della vita dei partiti di governo: storicamente deboli in sé vuoi sul piano organizzativo, vuoi su quello programmatico e progettuale. È un fatto che il governo di partito abbia da noi coinciso, per lo più, "col governo della classe politica che ha retto, con una continuità senza pari in altre democrazie, le sorti del partito di maggioranza, del Parlamento e dell'esecutivo"³⁵. Il tracollo altrettanto strutturale della classe politica come surrogato operativo di un regime di *party government* ha alimentato una duplice tendenza che è stata il denominatore di fondo degli anni Novanta.

³⁴ Cfr. M. CALISE, *Il governo*, in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1997, 3°, tomo 2°, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, pp. 345-397.

³⁵ Così, ancora, M. CALISE, *op. ult. cit.*, p. 352. Più in generale e con specifica attenzione alle ascendenze storiche di lungo andare, G. REBUFFA, *La costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995.

Da un lato, si è perseguito il tentativo di costruire un più “autentico” governo di partito, attraverso un bipolarismo multipartitico che fosse il succedaneo transitorio di un regime bipartitico: ove la classe politica fosse in sé ridimensionata ad un ruolo meno cruciale e dove l’alternanza e la circolazione dell’élite potesse assicurare la fine di quell’identificazione tra classe politica e potere di governo che ha prodotto la crisi radicale del sistema politico nel suo insieme in apertura di decennio. Dall’altro, si è rafforzata e consolidata la prospettiva già socchiusa alla fine degli anni Settanta e sviluppatasi lungo il decennio successivo: il progressivo rafforzamento dell’autorità del Governo in sé, con una incrementale aggregazione delle risorse decisionali – regolative e allocative – e delle sue leve progettuali, negoziali e amministrative a detrimento della loro precedente aggregazione partitica.

In secondo luogo, a corollario del punto testé richiamato ma soprattutto in diretta correlazione col trasferimento crescente di funzioni regolative e allocative all’autorità comunitaria e alle sue istituzioni, si assiste al cospicuo e crescente conferimento di funzioni legislative alla responsabilità governativa. Vuoi sul versante di corpose strategie di delegificazione e razionalizzazione degli enormi apparati normativi cumulatisi prima e durante la vicenda repubblicana. Vuoi – ed è ciò che più interessa – al fine di riattivare urgenti processi di innovazione legislativa, organizzativa e funzionale proprio in quei settori di *policy* che il sistema partitico aveva accuratamente escluso o tralasciato (quelle che sopra abbiamo evocato come “mesopolitiche”) dalla funzionalità decisionale dell’arena parlamentare. E che l’impetuosa modernizzazione del paese negli anni Ottanta e Novanta e la stessa integrazione europea non consentivano di rimuovere ulteriormente dall’agenda politica, né di demandare semplicemente all’azione regolatoria di autorità altre da quelle ad investitura democratica o addirittura al solo “mercato” e alle sue dinamiche competitive.

È notorio che solo la seconda tendenza (il rafforzamento dell’esecutivo e la “ricentralizzazione” del sistema verso di esso) ha davvero preso corpo e si è consolidata come una strategia politico-istituzionale di lungo andare. I dati che lo confermano sono abbastanza impressionanti, come ci ricorda lo stesso Servizio studi della Camera: nel corso del 1999 “il Parlamento ha ulteriormente accentuato la tendenza, già registrata anche negli anni precedenti, a trasferire numerose funzioni normative al Governo, ricorrendo agli strumenti della delega e della delegificazione. Per le deleghe (...) si è raggiunto in quest’anno [appunto il ’99] un punto di svolta: il numero dei decreti legislativi emanati (94) è stato infatti superiore a quello delle leggi approvate dal Parlamento (72, se si escludono le leggi di ratifica e quelle di conversione dei decreti legge)”³⁶.

³⁶ Camera dei deputati, *Rapporto sull’attività 1999*, 22 dicembre 1999, p. 17. Cfr. anche

Ne emerge uno stabile modello di *policy making* che, pur tra rilevanti problemi giuridici ancora aperti, sia sul versante procedurale che su quello costituzionale – e che tra poco esamineremo – paiono attribuire al Governo una nuova centralità progettuale e definitiva in un novero crescente di aree di tematiche cruciali, specie per il futuro del sistema politico-amministrativo e delle sue funzioni di interazione con il mercato e la società. È una tendenza che non può non ridefinire il ruolo del Parlamento tra politica e politiche, riorientandone la funzionalità sistemica più sul primo termine che sul secondo, e incentivandolo a ricercare nella prima sfera il luogo geometrico della propria azione (un segno in questa prospettiva può esser ravvisato nel sempre meno frequente utilizzo delle commissioni permanenti in sede legislativa: anche se, o proprio perché, ascrivibile alle asprezze del confronto tra maggioranza e opposizione). Ciò naturalmente presuppone che i suoi attori utilizzino diversamente le risorse espressive e negoziali che il Parlamento loro pur sempre consente, ma tenendo conto di una più tutelata e condivisa “certezza” delle responsabilità dell’esecutivo nel “far politiche”, così come di quelle della maggioranza che lo sostiene. E presuppone anche la piena consapevolezza che, nella formulazione e nella messa in opera delle politiche pubbliche, il Parlamento è una tra le molteplici arene istituzionali in gioco ed è condannato ad agire in una rete di livelli locali, regionali e sovranazionali di rappresentanza, di mediazione e di governo nelle cui interazioni con altre insiemi di interessi e di funzioni non può presumere alcuna sostantiva primazia ma solo, ove disponga di sensibilità e competenze adeguate, specifiche capacità di eterocorrezione o di eterocompensazione.

Non a caso, a fronte di questo generale e tendenziale rafforzamento degli esecutivi contemporanei nell’effettiva materialità dei processi di *policy*, alcuni studiosi hanno coniato la formula di “democrazie postparlamentari”³⁷. Nelle quali, cioè, il ruolo delle istituzioni, delle regole e degli attori della rappresentanza politica viene eroso – quando appunto si tratta di far politiche – da una pluralità di “segmenti o settori semi autonomi e specializzati” ove gli interessi trovano “rappresentanza diretta” mediante le rispettive organizzazioni variamente strutturate” e ricevono regolazione “attraverso l’intermediazione di attori pubblici, attori

C. DE MICHELI, *Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Seminario 1999, Quaderno n. 10, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 137-160.

³⁷ Cfr. T.R. BURNS, S. ANDERSEN, *L’Unione e la politica postparlamentare*, in “il Mulino”, XLVII, n. 377, 1998, pp. 419-438. Cfr. anche S. ANDERSEN, T.R. BURNS, *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance*, in S. ANDERSEN, K. ELIASSEN (eds), *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage, 1996.

privati, burocrazie settoriali ed esperti”³⁸. E dove, soprattutto, la razionalità che garantisce e legittima la funzionalità dei processi decisionali è incentrata sul binomio costituito a) dalla informazione circa i problemi in agenda, insieme alla competenza tecnica degli attori che partecipano alle funzioni regolative e allocative, e b) dalla rappresentanza specialistica – appunto: non generalista – degli interessi in gioco³⁹.

Ebbene, in uno scenario così sfidante, sono proprio vicende ed esperienze istituzionali apparentemente “minori” (se misurate dalla eco che riescono ad atterrenere dai media) ad offrire utili spie per valutare se la lunga e fondativa esperienza che il Parlamento ha compiuto negli scorsi decenni muovendosi tra politica e politiche abbia lasciato un’eredità ancora viva e vitale, o si stia attestando su una diversa definizione della propria missione. È in questa chiave che ci sembra rilevante lo studio di un caso come quello della cosiddetta “Bicameralina”.

IL CASO DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER L’ATTUAZIONE DELLA LEGGE 59

Il legislatore delegante tende ormai stabilmente, con particolare intensità nel presente decennio, a conferire all’esecutivo un potere normativo ormai “dominante” in una pluralità di settori essenziali dell’innovazione amministrativa e funzionale dello Stato. Ad un tempo, e contestualmente, lo stesso legislatore mira a compensare questa propria amputazione decisionale con l’attivazione di uno specifico circuito parlamentare in cui le esigenze di visibilità e trasparenza da un lato, e di concertazione e legittimazione politica e sociale dall’altro, abbiano l’opportunità non solo formale di trovare una qualche soddisfazione.

Occorre pertanto cogliere lo spessore del fenomeno e la rilevanza effettuale di questa opzione di parziale parlamentarizzazione del processo di normazione affi-

³⁸ Cfr. ancora T.R. BURNS, S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 426.

³⁹ “I processi decisionali contemporanei si riferiscono a così tanti ambiti e sono così tecnicamente diversificati e proceduralmente articolati che neppure i più preparati dei politici riescono ad orientarsi. Ne consegue che i controlli, le indagini, le deliberazioni e i processi decisionali trascendono le capacità di un parlamento (e dei suoi membri), per quanto esso sia grande e bene organizzato o specializzato. Naturalmente, secondo un diffuso mito contemporaneo, i parlamenti possono decidere in qualsiasi momento di usare la loro autorità formale e il loro mandato politico per controllare, intervenire e rendere politicamente rilevante una specifica politica, programma, ente, attività o evento. Anche se già nel passato questa capacità era molto limitata, si trattava di una prerogativa importante, una minaccia potenziale da far valere in relazione a circoscritte questioni di regolazione e amministrazione. Oggi si tratta di una pura illusione, in relazione sia alla capacità fattuale sia alla responsabilità”, così, ancora, T.R. BURNS, S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 428.

dato all'esecutivo, evidenziandone il primo e più elementare indicatore. Vale a dire il "successo" con cui il Parlamento cerca di influenzare le opzioni normative del Governo nell'interpretare i propri compiti di legislatore delegato. O, più in particolare, se e quanto il Governo ottemperi ai "pareri" espressi dalla Commissione consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59⁴⁰.

Abbiamo dunque provveduto ad un esame puntuale degli atti parlamentari concernenti la normazione governativa attivata dalla legge di delega, focalizzando la nostra attenzione sui pareri espressi dalla specifica Commissione bicamerale del Parlamento, sulla loro formulazione così come sul loro esito rispetto alle singole disposizioni attuative definitivamente adottate dal Governo. L'esame ha riguardato 49 decreti legislativi, che hanno investito l'agenda della Commissione nel periodo tra il novembre del 1997 e il gennaio del 2000. Allo scopo abbiamo rilevato a) le modifiche proposte dalla Commissione agli schemi dei decreti legislativi adottati dal Governo sulla base della loro afferenza ad argomentazioni di natura tendenzialmente "tecnica" o piuttosto "politica"; b) le modifiche che sono state accolte dal Governo nella sua formulazione finale dei diversi decreti; c) la qualificabilità delle modifiche proposte con successo dalla Commissione come opzioni di "indirizzo" e non come emendamenti specifici a determinate soluzioni normative; d) le modifiche che il Governo ha arrecato ai propri schemi di decreto a prescindere dalle indicazioni parlamentari⁴¹.

Le risultanze di questa nostra rilevazione, per quanto parziali e necessitanti di approfondimenti analitici e interpretativi al momento ancora in corso, pongono

⁴⁰ Con particolare riferimento alla l. 59/1997 ed alla Commissione bicamerale ivi prevista, si vedano, in particolare, V. CERULLI IRELLI, *Parlamento e Governo nella riforma dell'Amministrazione*, in questo volume, pp. 5-21; A. PALANZA, *Un caso di legislazione complessa tra Stato e Regioni: la l. n. 59 del 1997 (Bassanini 1)*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, pp. 41 ss.; G. CASTIGLIA, *Le deleghe legislative nel sistema della legge n. 59: l'esperienza parlamentare*, ivi, pp. 265 ss.; F. PIZZETTI, *Intervento*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 39 ss.

⁴¹ Sul parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi si vedano, in particolare, N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 117 ss.; ID., *Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 361 ss.; ID., *Il parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi e di regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, pp. 987 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 65 ss.; V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una 'variabile dipendente' della democrazia parlamentare*, testo provvisorio dattiloscritto della relazione al Convegno dell'Associazione "Gruppo di Pisa", sul tema *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. Le prospettive della giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 12-13 maggio 2000.

in evidenza una serie di elementi problematici che danno la misura della novità che il procedimento adottato dalla legge citata rappresenta: non perché privo di precedenti anche lontani nel tempo, ma per l'articolazione e l'intensità della sua utilizzazione ai fini dell'esercizio della delega. Inoltre emergono alcuni problemi tecnici di non secondaria importanza, che chiamano in causa per un lato la normazione regolamentare delle Camere e in parte non meno significativa la stessa opportunità di una ridefinizione costituzionale della disciplina dell'istituto della legislazione delegata: tanto più se si constata, come è necessario, che proprio la delega legislativa è ormai la strumentazione più idonea (forse l'unica nelle condizioni storicamente date) a consentire la realizzazione di organici disegni di riforma. Non a caso si è ad essa fatto ricorso anche più di recente, e seguendo un modello di rapporti Governo-Parlamento analogo a quello sotteso alla legge 59, vuoi per l'attuazione della legge n. 662/1996 sulla riforma fiscale, vuoi per l'attuazione della legge n. 94/1997 in tema di riforma del bilancio statale. Tutte leggi che prevedono l'istituzione di una commissione bicamerale "consultiva": cioè destinata, almeno formalmente, ad esprimere "pareri" (dunque atti tipici di esercizio della funzione consultiva) sugli schemi di decreti legislativi adottati dal Consiglio dei Ministri.

In tal modo risulta ridimensionata la scelta di limitare la consulenza parlamentare alle sole deleghe ultrabiennali, affidandone la competenza alle Commissioni parlamentari permanenti di ciascuna Camera (art. 14, comma 4, legge 400/1988).

LE RISULTANZE PRINCIPALI DELL'INDAGINE

Un primo dato importante che la ricerca ha posto in evidenza, è rappresentato dalla varietà tipologica che tali *pareri* assumono in concreto. La loro molteplice configurazione, infatti, non consente di qualificarli secondo un modulo unitario, né di classificarli, se non con estrema difficoltà, tra gli atti in cui si esprime un'attività consultiva in senso stretto; né permette di assimilarli ad altre ipotesi, pur previste dal regolamento delle Camere, di esercizio di funzioni consultive su atti del Governo.

Sostanzialmente tre sono i tipi di parere che la Commissione ha dimostrato empiricamente di prediligere:

– *pareri con indirizzi generali*. Sono quelli attraverso i quali la Commissione ad integrazione-specificazione degli indirizzi posti nella legge di delegazione (ma anche indipendentemente dal contenuto di quest'ultima) propone al Governo di modificare il contenuto dello schema di decreto alla luce delle indicazioni di indirizzo formulate nel parere;

– *pareri con indirizzi specificati*. Sono quelli che definiscono indirizzi dotati già di un grado di specificazione tale da prefigurare una certa soluzione normativa, senza tuttavia precisarla in tutti i suoi elementi testuali, sui quali si invita il Governo a valutare l'opportunità di farli propri;

– *pareri a contenuto normativo diretto*. Sono quei pareri nei quali, anziché indirizzi, si esprimono vere e proprie disposizioni normative compiute, in funzione integrativa-sostitutiva di parti specifiche dello schema di decreto.

È evidente che i tre tipi di parere rappresentano la scala lungo la quale la Commissione può manifestare la propria volontà di influenzare più o meno intensamente le opzioni normative del Governo: dal polo delle indicazioni operative generali o strategiche o di principio, a quelle che costituiscono veri e propri "emendamenti" a parti puntuali dei testi proposti dal Governo.

Ne derivano due problemi distinti. Il primo attiene ai rapporti tra maggioranza e opposizione all'interno della Commissione; il secondo attiene al significato da attribuire alla maggiore o minore ottemperanza che i pareri della Commissione ottengano da parte del Governo.

Sotto il primo profilo, a quanto detto in ordine alla diversa tipologia dei pareri, va aggiunto che la rilevazione empirica ha mostrato come in via di prassi la discussione sulla proposta di parere del relatore si svolga secondo regole non dissimili da quelle seguite per l'esame delle proposte di legge in sede referente, con tutto ciò che ne deriva in ordine ai poteri di intervento (anche emendativo) dei rappresentanti delle forze di opposizione. Tale prassi è in parte dovuta alla stessa natura della funzione svolta dalla Commissione che – va ribadito – risulta assai difficilmente assimilabile ad una funzione consultiva in senso stretto. Ma va anche collegata all'esigenza di compensare l'opposizione che, con la delega, vede attenuata la sua capacità di influire sul contenuto del prodotto normativo fi-

⁴² Appare anzi quantitativamente ragguardevole il numero di decreti che è stato oggetto di pareri di minoranza o di proposte alternative di parere (19). L'analisi degli atti parlamentari evidenzia, tuttavia, come sovente si tratti di casi in cui taluni commissari di opposizione (ma non solo) intendano dare visibilità al proprio ruolo nel processo decisionale, e ciò o dando per scontata l'ininfluenza delle rispettive posizioni sulle opzioni di base della Commissione, o dopo avere comunque partecipato attivamente alla formazione dei pareri che essa avrebbe adottato (cfr. l'elenco sottostante).

Elenco dei decreti che hanno registrato in Commissione la presentazione di pareri di minoranza:

<i>N° Decreto</i>	<i>Presentatore</i>
540	Mazzocchi (AN)
461	Migliori (AN), Magnalbò (AN), Carrara, Bonatesta (AN), Messa (AN)
300	Migliori (AN), Magnalbò (AN), Carrara (AN), Siliquini, Messa (AN)
300	Non specificato

nale, specie se la stessa delega assume le dimensioni quantitative e qualitative registrate in queste due ultime legislature (ma soprattutto in quest'ultima). La rilevazione ha anche messo in evidenza come, in numerosi casi, le posizioni espresse da rappresentanti delle opposizioni vengano recepite sia nel testo finale del parere, sia nel testo conclusivo del decreto: in taluni casi come conseguenza di un'ottemperanza governativa al parere espresso dalla Commissione; in altri, come recepimento ad opera dell'esecutivo a prescindere dal parere della Commissione. Se per un verso si assiste dunque alla valorizzazione delle opposizioni e della loro capacità di proposta e di condizionamento ⁴², conferendo efficacia espressiva e legittimità politica al procedimento normativo delegato, per altro sembra riproporsi pur in altra veste uno dei temi più annosi della vicenda politico-istituzionale italiana: quello della effettiva distinguibilità dei ruoli e delle responsabilità decisionali tra governi, maggioranze e opposizioni. Un tema che si è sempre posto e riproposto nell'azione delle Commissioni permanenti di Camera e Senato e che sembra trovare nuovi argomenti nell'esperienza che stiamo analizzando. A maggior ragione se il contenuto del parere formulato dall'apposita Commissione bicamerale si rivela specifico e dettagliato e particolarmente elevato si dimostra il grado con cui il Governo si conforma alle sue indicazioni o prescrizioni.

Sotto il secondo profilo, cioè il significato da attribuire alla maggiore o minore propensione del Governo a ottemperare alle medesime, è evidente che il "parere" della Commissione non può annoverarsi tra quelli giuridicamente vincolanti, ed è unicamente sul piano del rapporto di responsabilità politica che lega Governo e Parlamento che si risolve l'ipotesi dell'inadempienza o inosservanza governativa, salvo che essa non configuri una violazione dei "principi e criteri direttivi" fissati dalla legge di delegazione. Ma è anche evidente come va-

296	Gubert (Misto – Il Centro UPD), Bonatesta (AN), Magnalbò (AN)
285	Gubert (Misto – Il Centro UPD)
283	Gubert (Misto – Il Centro UPD)
242	Frattini (FI)
204	Frattini (FI)
204	Bonatesta (AN)
165	Wilde (Lega Nord)
115	Gubert (Misto – Il Centro UPD)
115	Frattini (FI)
115	Bonatesta (AN), Magnalbò (AN), Migliori (AN), Carrara (AN)
114	Frattini (FI), Garra (FI), Marotta, d'Alì, Maggiore
114	Gubert (Misto – Il Centro UPD)
32	Gubert (Misto – Il Centro UPD)
27	Wilde (Lega Nord), Stucchi (Lega Nord)
20	Garra (FI), Frattini (FI)

dano diversamente valutati i casi di inottemperanza da parte del Governo a seconda del loro riferirsi all'una o all'altra specie di parere nell'ambito della tipologia che sopra abbiamo formulato. Così, mentre l'inottemperanza a pareri che si limitano ad una indicazione di indirizzi più o meno specificati (in sostanza i primi due tipi di parere) appare il sintomo di un nodo irrisolto tra Governo e Commissione su singoli aspetti della delega, in ordine al quale il Governo intende recuperare una piena libertà (e responsabilità) di decisione, l'inottemperanza al terzo tipo di pareri può essere il sintomo di una reazione del Governo ad una prassi che non appare del tutto corretta, anche ad accogliere una ricostruzione dei rapporti tra Commissione e Governo nei termini di una sorta di co-legislazione. La distanza che separa, infatti, i pareri della Commissione dai pareri in senso tecnico, il loro essere soprattutto specificazione-integrazione dei principi e criteri direttivi non esplicitati dalla legge di delegazione (spesso impossibilitata a farlo a causa del carattere ampio e intersettoriale della delega) non possono comunque esimere questi pareri dall'essere pur sempre compatibili con quello che, a Costituzione invariata, è il modello di delega legislativa utilizzabile dal Parlamento⁴³. Ciò significa che il termine di co-legislazione più volte richiamato per descrivere la prassi in atto può essere condiviso ove lo si intenda nel senso di co-determinazione di indirizzi (di nuovo, più o meno dettagliati) i quali lasciano integra la libertà del Governo di valutare l'opportunità di ottemperarvi o meno, in tutto o in parte. Sì che di co-legislazione si potrà parlare solo per constatare il caso in cui l'indirizzo indicato dalla Commissione si sia di fatto tradotto in una o più specifiche disposizioni normative nel testo definitivo del decreto. Assai più difficilmente tale termine risulterà accettabile ove lo si intenda come co-determinazione di puntuali soluzioni normative, tanto più ove ad esse si volesse attribuire un carattere vincolante per il Governo.

⁴³ Come è noto, prima dell'inizio degli anni Novanta, periodo in cui il fenomeno della delegazione legislativa assume una rilevanza sul piano quantitativo e qualitativo senza precedenti nell'esperienza repubblicana, la previsione del parere parlamentare contenuta in alcune leggi di delegazione era stata valutata con grande cautela, essendosi osservato che «attraverso questo modo di procedere il parlamento non può eludere integralmente l'onere di determinare esso stesso criteri e principi materiali, rimettendosi a ciò che verrà indicato in sede di parere di tali commissioni. Infatti, se così accadesse, si violerebbe lo schema dell'art. 76, che vuole che sia il parlamento stesso [...] a indirizzare nella sostanza l'attività del governo (conclusione tanto più incontrovertibile ove si consideri che per l'u.c. art. 72 le leggi di delegazione non possono essere approvate dalle commissioni parlamentari)»: G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, p. 166.

Peraltro, la giurisprudenza costituzionale più recente si mostra assai più sensibile riguardo al sindacato sulla delegazione legislativa: si vedano, in particolare, Corte cost. n. 292, 425, 427, 503/2000.

In conclusione, quanto più i pareri pretendono di assumere un carattere automaticamente “sostitutivo” del testo degli schemi di decreto sottoposti all’esame della Commissione, tanto più la funzione che con quei pareri la Commissione manifesta di voler svolgere si allontana dal modello costituzionale di delegazione legislativa. Il rispetto di tale modello implica che tra il parere e il testo approvato in via definitiva dal Governo abbia infatti da mantenersi un grado di alterità che, pur variabile da caso a caso, non dovrebbe comunque scomparire del tutto.

IL SIGNIFICATO DELL’OTTEMPERANZA GOVERNATIVA

Se si accetta questa impostazione, risulta chiaro che il grado di incidenza dei pareri della Commissione sul testo definitivo del decreto, misurato in termini meramente quantitativi (andando cioè a verificare quanto delle determinazioni o prescrizioni formulate nei pareri si sia effettivamente traslato nel testo definitivo del decreto) offre un dato solo molto parziale e comunque non esauriente. Tale dato andrà viceversa disaggregato tenendo presenti le distinzioni più sopra indicate tra i diversi tipi di pareri in questione, le quali consentono di attribuire un significato diverso sia al parere della Commissione sia al comportamento conseguente del Governo.

È appunto quanto si sta facendo nella ricerca in corso, non solo isolando le diverse tipologie di pareri, ma anche individuando quelli tra di essi che contengono proposte di modifica al testo del decreto che potremmo “lato sensu” qualificare come politiche, e i quelli che invece propongono modifiche di tipo “tecnico” o formale (altro elemento che contribuisce a rendere più leggibile la sostanza del rapporto Commissione-Governo).

L’esito della rilevazione, al momento – va ribadito – ancora in corso d’opera, offre una serie di spunti di riflessione di notevole interesse.

Tabella 1. – *Modifiche proposte in relazione ai lavori della Commissione*

	v.a.	%
Proposte dalla Commissione	861	88
Apportate autonomamente dal Governo	118	12
Totale	979	100

Tabella 2. – *Modifiche proposte dalla Commissione e loro esito*

	v.a.	%
Accolte	542	63
Non accolte	319	37
Totale	861	100

Tabella 3. – *Natura delle modifiche proposte nei pareri della Commissione Bicamerale*

	v.a.	%
Modifiche di natura tecnica	410	47,6
Modifiche di natura politica	451	52,4
Totale	861	100

Innanzitutto, l'alto tasso di ottemperanza (63%) governativa al contenuto dei pareri (considerando insieme i casi di ottemperanza totale e quelli di ottemperanza parziale) ribadisce ed enfatizza l'efficacia decisionale del procedimento parlamentare in parola, con una capacità quantitativamente molto rilevante della Commissione di influire sul contenuto finale del decreto. Ma tale dato assume un significato ancora più pregnante se si considera che il tasso di ottemperanza varia in proporzione al carattere più o meno dettagliato del contenuto del parere: là dove quest'ultimo contiene l'indicazione di indirizzi che si traducono in proposte di modifica di carattere politico, il tasso di ottemperanza è decisamente più alto di quello che si registra là dove il parere assume un contenuto, come si diceva, di carattere direttamente emendativo. È su questo dato che si misura il ruolo politico-istituzionale della Commissione, poiché è quello che dà la misura della sua capacità di cogliere i nodi politici della disciplina al suo esame e della sua capacità di integrare, in ordine a tali aspetti, la messa a punto e la definizione degli indirizzi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione. È solo in questa prospettiva empirica che sembra potersi correttamente parlare di un ruolo della Commissione quale co-legislatrice, nel senso che essa viene a sancire una integrazione parlamentare di quella potestà normativa che compete al Parlamento in sede di approvazione della legge di delegazione (definizione dei principi e criteri direttivi della delega). A una tale integrazione partecipa an-

che il Governo, insieme ad una pluralità di altri soggetti e istanze rappresentative (commissioni permanenti competenti per materia, esponenti degli interessi sociali e istituzionali destinatari dell'intervento normativo *in itinere* e così via). E l'adozione del "parere" lascia alla responsabilità dell'Esecutivo la scelta se adeguare o meno ad esso il testo finale del decreto. Va anche osservato, tuttavia, che le concrete soluzioni normative adottate dal Governo in sede di approvazione finale del decreto, ove rispecchino fedelmente il contenuto del parere, appaiono spesso come il riflesso di una co-decisione che sta a monte di questa fase, più che come l'indice, in sé, di una interazione "colegislativa" tra Commissione e Governo.

Se ne può avere una parziale conferma ove si osservino le formule spesso utilizzate dalla Commissione per rimettere i propri pareri al Governo, alla cui *valutazione* essa affida formalmente l'opportunità di dare seguito o meno agli indirizzi dalla stessa definiti. Ma paiono confermarlo anche – e più significativamente – i numerosi casi rilevati nei quali il Governo introduce nel testo finale del decreto delle modifiche apparentemente "autonome" rispetto al contenuto del parere della Commissione: modifiche che sono in realtà riconducibili ad indirizzi che, pur non espressi nel parere, risultano sostanzialmente condivisi dalla Commissione come emerge dal dibattito che vi si è svolto al riguardo.

In questa chiave, il momento più rilevante del procedimento, dal punto di vista istituzionale, più che nella trasposizione nel parere di un disposto normativo già compiutamente definito, diventa quello in cui vengono definiti gli indirizzi che troveranno formulazione nel parere mediante il dibattito che si svolge in Commissione e che vede coinvolta la pluralità di soggetti che abbiamo richiamato. Non a caso si registra l'accentuarsi delle inottemperanze del Governo ai pareri espressi dalla Commissione proprio a fronte di pareri del terzo tipo indicato, cioè a contenuto direttamente emendativo. Il che non esclude che in determinate ipotesi anche l'inserimento di specifiche proposte di modifica testuale allo schema di decreto possa rivelarsi funzionale alla conclusione del procedimento. Ma è lecito considerare l'azione emendativa specifica della Commissione come una eccezione rispetto ad una "regola generale" che valorizzerebbe il ruolo della Commissione ove questa privilegiasse il versante assai più significativo e legittimo della specificazione-integrazione (si può aggiungere concordata) degli indirizzi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione.

UNA PRIMA CONCLUSIONE

Il moltiplicarsi delle fattispecie di consultazione parlamentare, mediante organi preesistenti delle Camere o istituiti *ad hoc*, su atti normativi dell'esecutivo (si pensi, oltre che all'ipotesi qui esaminata di schemi di decreti legislativi, a quella dei pareri sugli schemi di regolamenti del Governo) ⁴⁴ e anche l'esame – per quanto ancora provvisorio – delle modalità di funzionamento adottate dalla “Bicameralina” inducono a qualche riflessione d'insieme.

In primo luogo, va ribadita l'opinione, già sostenuta in dottrina, circa l'esigenza di porre mano ad una specifica disciplina regolamentare dei procedimenti che portano all'adozione di questa peculiare tipologia di pareri (opinione che ha già trovato una sua prima traduzione sul piano regolamentare con la recente introduzione dell'art. 96-ter Reg. Camera, espressamente dedicato a questo tema; viceversa, manca ancora una disciplina specifica nel regolamento del Senato) ⁴⁵.

Si tratterebbe di una riforma regolamentare che, volta a disciplinare l'ipotesi di pareri richiesti a commissioni bicamerali, potrebbe oggi avvalersi non solo di una prassi ormai significativa, ma anche di quanto disposto dalla richiamata disciplina regolamentare e che dovrebbe essenzialmente toccare tre punti.

Innanzitutto il rapporto tra la Commissione *ad hoc* prevista per l'esercizio della delega e le Commissioni permanenti, competenti per materia. Se la vera funzione svolta dalla Commissione *ad hoc* non è tanto o soltanto quella di assicurare e accertare il rispetto di principi e criteri direttivi già definiti, ma invece e soprattutto quella di specificare e/o integrare quelli contenuti nella legge di delegazione, risulta evidente che l'esercizio di tale funzione non può tradursi in un'esautorazione delle Commissioni competenti per materia. E a questo riguardo la soluzione può essere trovata proprio prendendo le mosse dalle indicazioni e dalle argomentazioni delle lettere del Presidente della Camera del 25.11.1999 e del 26.3.1998, indirizzate rispettivamente al Presidente della Commissione bicamera-

⁴⁴ Riguardo ai pareri sugli schemi di regolamenti si vedano già G. PUCCINI, *La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedurali*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, pp. 151 ss.; V. DI PORTO, E. ROSSI, *L'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione di alcuni regolamenti del Governo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 76 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 249 ss.

⁴⁵ Sulle più recenti revisioni del regolamento della Camera dei deputati si veda, da ultimo, L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 2000, pp. 101 ss.

le per la riforma fiscale e al Presidente della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, oltre che da quanto disposto al riguardo dall'art. 96-ter, c. 4.

In secondo luogo, se è vero che la fase procedimentale che si svolge in seno alla Commissione bicamerale adempie anche ad una funzione di mediazione dei diversi interessi coinvolti dalla disciplina normativa oggetto della delega, ed è in essa dunque che devono poter essere rappresentate le posizioni dei diversi attori politici, istituzionali e sociali in gioco, sarebbe opportuno che anche i poteri conoscitivi della Commissione ricevessero un'espressa e specifica disciplina regolamentare (sulla scorta di quanto previsto dall'art. 96-ter, c. 3).

In terzo luogo, se è vero che, coerentemente con quella che appare la natura effettiva della funzione svolta dalla Commissione, il dibattito che vi si svolge è andato progressivamente assumendo i caratteri propri dell'esame di una sede referente in merito ad una proposta di legge, anche questo aspetto dovrebbe essere oggetto di apposite norme regolamentari e non solo affidato alla prassi, sia pure confortata da prese di posizione ufficiali degli organi di vertice delle Camere⁴⁶. Anche a quest'ultimo riguardo si potrebbe operare alla luce del disposto dell'art. 96-ter, c. 3. Ci sono tuttavia degli aspetti problematici messi in evidenza dalla prassi sviluppatasi in questi ultimi anni (e che hanno trovato conferma nell'indagine svolta) che non possono trovare soluzione solo attraverso interventi normativi affidati a fonti diverse, in quanto attengono più specificamente all'atteggiarsi del comportamento del Governo e del rapporto Parlamento⇌Governo.

Si pensi al problema della correlazione temporale tra il parere della Commissione e i pareri e/o le intese che sullo stesso schema di decreto devono essere espressi e/o raggiunte, ovvero a quello non meno rilevante della presenza, anche questa rilevata nella nostra ricognizione empirica, di una prassi (che appare per la verità piuttosto contenuta e comunque da interpretare alla luce dei concreti svolgimenti del dibattito in seno alla Commissione) di modifiche apportate al testo finale del decreto legislativo da parte del Governo non riconducibili al contenuto del parere espresso dalla Commissione (le c.d. modifiche "autonome"). A entrambi questi problemi si è cercato di dare soluzione, come è noto, attraverso un intervento dei due Presidenti delle Camere: lettera del Presidente della Camera dei deputati del 2.10.1998 indirizzata al Presidente del Consiglio e lettera dei due Presidenti di Camera e Senato del 15.12.1998 ancora indirizzata al Presidente del Consiglio. L'intento della duplice iniziativa presidenziale è stato di indurre il Governo, sul primo punto, a sottoporre alla Commissione per il parere

⁴⁶ Si veda al riguardo la lettera del Presidente Violante al Presidente della Commissione per la riforma fiscale, riportata in A.S., XIII Legislatura, Boll. giunte e comm., 24 giugno 1997, p. 166.

lo schema di decreto già corredato degli altri pareri o intese richiesti, e a rispettare il principio per cui in ogni caso il parere parlamentare deve essere considerato l'ultimo atto dell'intero procedimento che precede l'adozione del testo definitivo del decreto. E, quanto al secondo punto, si è inteso ancorare rigorosamente le modifiche allo schema di decreto apportate dal Governo alle sollecitazioni direttamente riconducibili al testo del parere. Tuttavia è evidente che snodi così delicati del procedimento (basti pensare alla possibilità che nella scansione dei diversi pareri o intese, il Governo giochi strumentalmente su diversi tavoli) non possono essere affidati solo a iniziative contingenti, per quanto autorevoli, di regolazione per via interpretativa o convenzionale del tipo di quelle richiamate, ma necessitano di una specifica e stabile disciplina formale.

Si tratta di un'esigenza del resto avvertita anche dagli estensori della proposta di legge recante "disposizioni in materia di attività normativa" (testo unificato delle proposte di legge C.1665, C.4868, C.5151, C.6019), ove, all'art. 9, c. 7, si prevede che "prima della trasmissione alle Camere degli schemi dei decreti legislativi debbono essere acquisiti i pareri eventualmente previsti dalla legge e deve essere intervenuta la deliberazione formale del Consiglio dei Ministri" (non si allude invece alle eventuali intese) e, al c. 9, si stabilisce che "i decreti legislativi, definitivamente deliberati dopo l'acquisizione del parere parlamentare o, comunque, dopo la scadenza del termine per l'espressione del parere, possono contenere, rispetto agli schemi presentati alle Camere, soltanto eventuali innovazioni conseguenti alle indicazioni fornite nei pareri delle Commissioni parlamentari competenti"⁴⁷.

Ma v'è da chiedersi, alla luce dell'esame condotto dei tratti caratterizzanti la prassi in atto, se anche la fonte primaria sia idonea a regolare compiutamente il tipo di procedimento che ormai durevolmente si continua a "sperimentare". L'intervento combinato della fonte legislativa e di quella regolamentare sono certamente in grado di stabilizzare e razionalizzare la prassi esaminata, ma appaiono strumenti inadeguati a consentirne un ulteriore solido sviluppo.

A questo scopo pochi dubbi possono nutrirsi circa l'esigenza di un ricorso alla fonte costituzionale. Se il ricorso alla delega legislativa e la procedimentalizzazione nei modi richiamati del suo esercizio debbono ritenersi un dato non transeunte, ma viceversa l'espressione di un'esigenza concreta di efficienza e funzionalità decisionale nella produzione normativa di maggior impegno ordinamenta-

⁴⁷ Sul disegno di legge in esame si rinvia, in particolare, a A. RUGGIERI, *Linee emergenti e prospettive di "razionalizzazione" in tema di norme sulla normazione*, in *Rass. parl.*, 2000, pp. 379 ss.; ID., *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2000, pp. 396 ss.; U. DE SIERVO, *Problemi attuali del nostro sistema normativo*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, pp. 1 ss. (in questo volume è pubblicato, altresì, il testo del disegno di legge: pp. 320 ss.).

le e strutturale, e se dunque va scomparendo quel carattere di eccezionalità che la tradizione giuscostituzionalistica ha da sempre conferito al ricorso all'istituto della delega (come sta a dimostrare la stessa consistenza delle materie oggetto delle c.d. maxi-deleghe) è evidente l'esigenza di superare l'angusta configurazione normativa del fenomeno entro le strette e vetuste maglie dell'articolo 76 della carta costituzionale. Ciò che occorre è una riconfigurazione cui ancorare pienamente un canale di produzione normativa di primaria importanza per tutte le aree di maggior impegno innovativo con cui si cimenta il legislatore e che fino ad ora sembra aver dato notevoli prove di capacità decisionale e di *policy making* in quella che è la forma di governo effettivamente vigente in Italia nel presente periodo storico. Un risultato ottenuto con regole, prassi e convenzioni procedurali che operano un recupero del ruolo normativo del Parlamento nell'esercizio *in itinere* della delega secondo forme variabili (si è parlato di controllo/indirizzo o di vera e propria codecisione), ove la fase della formulazione del parere finisce per saldarsi organicamente con quella di approvazione della legge di delegazione. Ed è un simile risultato che dovrebbe appunto rappresentare il presupposto di un'eventuale riformulazione costituzionale ⁴⁸.

Un'ultima osservazione concerne la risposta al quesito con cui abbiamo introdotto le risultanze della nostra piccola ricognizione empirica. Ci chiedevamo, si ricorderà, se di fronte alle sfide che il "far politiche" pone oggi al Parlamento esso stia dimostrando o meno di saper innovare le modalità della propria ingerenza nei processi di *policy*.

È evidente che una risposta esaustiva richiederebbe indicatori ben altrimenti capienti di quanto il caso esaminato consenta di disporre. Sarebbe anzi urgente un percorso di ricerca a tutto tondo che rilanciasse esperienze euristiche fondative che ormai dagli anni Settanta non hanno più trovato epigoni sufficientemente pazienti e ambiziosi ⁴⁹ (...e che molto ci piacerebbe rinverdire).

⁴⁸ La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura (c.d. "Commissione D'Alema") ha dedicato assai poca attenzione al tema della delegazione legislativa: l'art. 98, comma 1, del testo da essa elaborato si limitava a poche correzioni rispetto all'art. 76 Cost. («L'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo per oggetti definiti ed omogenei, con determinazione di principi e criteri direttivi, per la durata massima di due anni e con previsione dei relativi oneri finanziari»): su tale disposizione si rinvia, in particolare, a U. DE SIERVO, *Alcune discutibili scelte in tema di bicameralismo e sistema delle fonti* e ad A. SIMONCINI, *Gli atti aventi forza di legge*, entrambi in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, rispettivamente pp. 55 ss. e 239 ss.

⁴⁹ Il riferimento obbligato è alla ricerca su Il processo legislativo nel parlamento italiano, promossa e diretta da Alberto Predieri con la cultura pluridisciplinare che gli è propria e al volume emblematico di F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1974.

Tuttavia, il “nuovo” che si può osservare è che ci troviamo di fronte a un Parlamento che vuole stare al gioco delle politiche importanti e che, primariamente, investono la responsabilità dell’esecutivo (e la sua stessa credibilità programmatica): non accontentandosi di interventi solo interstiziali o ratificatori o marginalmente correttivi. “Invenzioni” come la commissione bicamerale della legge 59 stanno forse a significare che il Parlamento delle legghine è davvero storia remota. Il che non vuol dire che non ne sopravvivano tetragone esemplificazioni, magari mimetizzate in una pulviscolare azione emendativa in sede di legislazione finanziaria. Ma significa comunque che una sua diversa missione sta forse profilandosi all’orizzonte. Cioè: meno illusorie aspirazioni del Parlamento a sussumere in sé il governo politico della società e delle sue mille frammentazioni, da inseguire una ad una nell’esercizio della funzione legislativa. E più capacità di partecipare alla formazione dell’indirizzo e, correlativamente, più attività di valutazione: assumendo finalmente al centro dell’attenzione parlamentare i problemi della messa in opera e degli effetti prodotti o connessi alle opzioni di *policy* che più attengono alla legittimazione del potere statale⁵⁰.

Naturalmente, ogni istituzione è sempre figlia della sua storia. E il nostro Parlamento comincia a interpretare questo nuovo ruolo con le modalità che ha appreso nel tempo lungo della sua esperienza e con i vincoli che le circostanze e le risorse politiche disponibili gli impongono.

Infatti, il funzionamento di organi come quello considerato appartiene pur sempre all’antico ceppo dei comitati “ristretti”, largamente informali e fortemente “concertativi”. Ma se il Parlamento vuole essere un snodo rilevante dei processi di *policy* del nostro Paese e non un mero segmento procedurale di reti decisionali che situano al suo esterno i nodi in cui si confrontano e negoziano le scelte, esso deve pur dotarsi dello specialismo conoscitivo e della duttilità mediatrice che la complessità delle politiche da trattare richiedono e che solo organi sufficientemente definiti e flessibili possono garantire alla sua attività. Tanto più se il Parlamento deve fare i conti con formazioni partitiche che difficil-

⁵⁰ La legittimità dello Stato ha visto mutare il suo fondamento una volta che questo abbia sviluppato la sua capacità di fornire servizi organizzati sia su scala centrale che sul territorio (welfare, sistema scolastico, regolazione transazioni economiche, ecc.) ed è divenuta progressivamente dipendente da quella che possiamo designare, per l’appunto, come performance di legittimità, giustapposta alla “legittimità procedurale”, del potere statale. In questa prospettiva M. MANN, *The Autonomous Power of the State: its Origins, mechanism and results*, in *European Journal of Sociology*, 25 (1984), pp. 185-214, distingue dal potere “dispotico” dello Stato quel “potere infrastrutturale” che ne costituisce il superamento in quanto capacità di fornire in maniera efficiente beni pubblici che altre organizzazioni non sono in grado di fornire o di provvedervi con eguale efficienza.

mente dispongono di una capacità cognitiva e di una coesione rappresentativa in grado di coordinare la loro azione di fronte alla estrema varietà di soluzioni cui ogni tematica e ogni politica si presta. Per cui forme ed organi di decentramento decisionale e di articolazione espressiva diventano una strategia istituzionale obbligata non solo in vista di una qualche efficienza decisionale, ma anche per porre in valore autonomia, competenze e sensibilità di singoli attori parlamentari che abbiano di mira l'efficacia delle opzioni e non solo la loro condivisibilità politica. In questa chiave, organi come la Commissione bicamerale fondano la propria legittimazione, oltre che sulle prescrizioni normative che ne disciplinano l'istituzione e l'attività, sulla specifica competenza e autorevolezza tecnica dei propri componenti, e su una loro accentuata e autonoma capacità di cognizione e valutazione. Cosicché la natura necessariamente compromissoria delle posizioni in cui si sostanzia la loro consulenza, risponda a criteri e parametri difendibili sul piano della qualità regolativa e progettuale prima ancora che della opportunità politica.

Ma se in questo assunto si possono rinvenire un virtuale superamento e non solo l'eredità della tradizione antica delle commissioni parlamentari che tanto intensamente e a lungo hanno connotato la funzionalità del nostro sistema parlamentare, permane pur sempre il dilemma che quel ceppo antico reca con sé. Vale a dire: prassi come quelle della nostra Commissione bicamerale non attenuano forse i confini tra maggioranza e opposizione? E non integrano e confondono forse le distinte responsabilità politiche e istituzionali in gioco, nonostante le cautele convenzionali e procedurali che si possono escogitare? Una risposta affermativa, nel contesto italiano, non sarebbe granché impressionante. Significherebbe solo che, pur nel mutato ambiente politico-istituzionale del decennio appena concluso e pur in uno scenario storico in cui partiti e classe politica hanno subito profonde trasformazioni in vista di un qualche assetto almeno parzialmente maggioritario e competitivo, la *path dependence* del Parlamento italiano ha la forza della lunga durata. Ciò che sarebbe meno scontato è constatare – se si disponesse di adeguate analisi empiriche che lo consentissero – come e fino a che punto quella stessa dipendenza dalle esperienze storiche pregresse sappia condizionare il modo di lavorare dell'istituzione parlamentare anche – o proprio – nella formulazione di politiche dalla grande e specifica forza innovativa. E – soprattutto – come tale legame riesca a sopravvivere anche all'evoluzione che da più parti si continua ad auspicare (...ma per quanto ancora?) per la forma del sistema di governo italiano al fine di una più chiara definizione dei suoi poteri: sì da renderli – se non nettamente separati e intrinsecamente limitati – almeno ben individuati per missione e capacità di risponderne.

Insomma, anche la “bicameralina” è pur sempre un segno, benché apparentemente minore, di quanto incerta e contraddittoria permanga questa eterna transizione italiana. E, per quel che ci attiene, del molto lavoro da compiere per evitare che le immagini della fase storica *in itinere* facciano premio sui necessari giudizi di fatto e almentino fallaci giudizi di valore.