

PROLUSIONE  
COME STUDIARE IL PARLAMENTO ITALIANO...  
E PERCHÉ

MASSIMO MORISI \*

INCIPIIT

Signor Presidente del Senato, Signor Vicepresidente della Camera, Magnifico Rettore, Autorità che ci onorate della Vostra presenza, Illustri Colleghi, cari borsisti del Seminario di studi e ricerche parlamentari 2004 e cari studenti del nostro Ateneo, Signore e Signori, ...oltre che un onore è per me fonte di non piccola emozione partecipare a questa felice consuetudine con la quale la nostra Università, da quasi quarant'anni, ribadisce il proprio profondo legame con il Parlamento della Repubblica e con l'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari e ricorda con immensa gratitudine e intatto affetto la volontà di coloro – Paolo Barile, Alberto Predieri, Giovanni Spadolini, Silvano Tosi – che idearono una delle scuole di eccellenza nella formazione postuniversitaria nel mondo delle scienze giuridiche e sociali.

Il mio sarà un contributo piccolo e del tutto impari: non solo al valore della circostanza ma anche a un titolo come quello propostomi – *«Come studiare il Parlamento italiano e perché»*.

Mi limiterò ad alcuni degli interrogativi di fondo che quel titolo evoca per chi, come il sottoscritto, osserva il mondo della politica e delle istituzioni come fenomeni dei processi sociali in cui si iscrivono. Sono interrogativi che rendono quel titolo meno inutilmente frivolo di quanto legittimamente appaia: a chi consideri la crucialità che l'istituto parlamentare nella riflessione costituzionalistica e nello sviluppo del nostro ordinamento.

---

\* Professore ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze.

Gli interrogativi cui ho sin qui alluso si possono racchiudere in un quesito generale: che cosa è bene tenere sotto osservazione, che già non si studi e osservi nel presente come in un passato più o meno remoto, per comprendere quale sia il ruolo del Parlamento? Un ruolo da comprendere non tanto né solo nella dinamica della nostra forma di governo ma come apporto del Parlamento alla capacità effettiva del nostro sistema politico e amministrativo di offrire prestazioni di buona qualità “democratica” e di accettabile efficacia “operativa”. Così rideclinato, il mio tema non acquista certo in originalità ma almeno qualche chiarezza di intenti. Allude a un mondo di indagini e di riflessioni a loro volta antiche: con il quale – ho la sommersa impressione – abbiamo da tempo evitato di misurarci. Perché siamo venuti privilegiando, negli studi parlamentari di questi anni, l’angolazione della “funzionalità istituzionale” del Parlamento entro i procedimenti di rappresentanza, relazione e decisione in cui si esprime la forma di governo ma a detrimento dell’analisi della “capacità politica” del Parlamento di correlarsi ai processi che connotano il divenire del sistema sociale e di contribuire all’orientamento delle sue dinamiche.

In una parola, da molto tempo poniamo l’accento su un Parlamento inteso come congegno o apparecchio istituzionale e ne trascuriamo l’azione, l’impatto o l’influenza o, se del caso, l’irrilevanza, negli snodi in cui processi politici e processi sociali si correlano in modo più o meno cooperativo o – a seconda delle circostanze – in modo più o meno conflittuale. Il che impedisce sovente di valutare con realismo il peso sostantivo di una istituzione che ha nella sua stessa ragione costitutiva il compito di vivere e operare in osmosi tra le istituzioni e gli attori della società politica e le istituzioni e gli attori della società civile. Valutazione che non è esigenza da poco: anche a gli occhi di chi voglia formulare diagnosi e prognosi non velate da congiunturalismo ideologico.

Ai fini di una simile valutazione, in questa sede mi limiterò a due angolazioni euristiche che mi parrebbe utile riprendere, nella loro intima connessione, pur dovendone tralasciare qui le implicazioni metodologiche che non sono di poco momento. Da un lato il ruolo del Parlamento nella regolazione sociale. Dall’altro, la capacità del Parlamento di proporsi o correlarsi alle energie di cui si alimenta la “sfera pubblica” del sistema sociale: ove quella regolazione trae argomenti e strumenti di formulazione, di discussione e di prassi deliberativa.

#### REGOLAZIONE SOCIALE: ...COS’È

È bene intendersi con una qualche stipulazione definitoria attorno alla nozione di regolazione sociale. Anche per evitare di impaniarci subito nei caratteri storicamente notori del processo legislativo e della sua produttività qualitativa e

quantitativa, e di limitarci a constatare il divenire delle forme che è venuto assumendo il *law making* nell'ordinamento italiano: entro, fuori o tangenzialmente alla capacità decisionale del Parlamento.

Per regolazione sociale, infatti, intendiamo una funzione eventuale, magari auspicabile ma non empiricamente necessaria, che l'agire parlamentare, nella gamma dei suoi istituti, riesce o meno ad espletare o a realizzare con diversa efficacia. Non è una funzione semplice da definire nel prisma del principio di legalità e dello Stato di diritto. Perché da un lato condivide con il principio di legalità la estrema flessibilità concettuale e applicativa e la valenza quasi metastorica che esso ne trae. Dall'altro, subisce ed esprime, a un tempo, il progressivo erodersi della capacità dello Stato di diritto di trovare nella legalità una autonoma e compiuta fonte di *razionalità e di legittimazione*. In una prospettiva di lungo andare, gli aggettivi che han voluto designare le trasformazioni dello Stato di diritto (...*democratico, autoritario, corporativo, pluriclasse, socialista, di partito, del benessere, sociale di mercato*) han finito per consumare la capacità esplicativa, predittiva e legittimante del principio di legalità. La sua *lectio* giuspositivista, con il suo ancoraggio concettuale alla *voluntas* del potere sovrano, ha reso costante il suo bisogno di ulteriori e integrative *razionalità*.

L'avvento dello Stato sociale di mercato, il diffondersi della democrazia di massa e dei suoi processi decisionali e negoziali, il progressivo dissolversi della sovranità statale in quello che Tom Burns chiama il reame della sovranità diffusa, cioè nello sviluppo e nell'articolarsi plurale degli assetti e degli ordinamenti infra e sovranazionali, hanno imposto al principio di legalità di misurarsi con fattori, energie, contesti sociali ed economici di incommensurabile distanza dalla cornice e dai presupposti idealtipici dello Stato di diritto e della "sua" legalità. Nessun legame di parentela ci lega, ormai, ai semplici e statici assetti della società che hanno accompagnato la genesi e il consolidamento degli stati di diritto e della loro cultura liberale ottocentesca. E ancor meno ne abbiamo, di parentele, con i parlamenti oligarchici e notabiliari che quegli assetti, tra selezioni censitarie e produzioni legislative di eccellenza e uniformanti, sapevano esprimere. Nella complessità dei sistemi politico-amministrativi dell'età contemporanea e delle loro funzioni di governo e di controllo, risulta in completa e conclamata desuetudine qualunque pretesa giuspositivista di racchiudere ed esaurire il fabbisogno di legittimazione dell'autorità statale e dell'obbligazione pubblica e privata su cui essa si fonda, nella sola razionalità formale e tecnologica del comando giuridico e nel suo eterno ancoraggio a una qualche *voluntas* sovrana di hobbesiana o parlamentaristica o partitocratica memoria.

Nell'osmosi costante e capillare tra Stato e società, fra Stato e mercato, fra mercato e società che si è sostituita alla piramidale "centralità" della sovranità dello Stato e dei suoi poteri, il principio di legalità, nonostante il suo colossale re-

taggio di *scientia* e di *prudentia juris*, rischia un vischioso ma inarrestabile degrado verso un ruolo residuale – o non più che integrativo – tra altre logiche e altre modalità di regolazione dell'ordine sociale e politico. La legalità – nel suo formato giuspositivo – non riesce a contenere e a trattare in sé il complesso intreccio di funzioni arbitrali, distributive e compensative nelle quali vanno disaggregandosi (...quando non disgregandosi) l'autorità statale e la sua legittimazione. O meglio, ...può tentarsi solo se il principio di legalità sa esprimere la compiuta consapevolezza del suo mutevole formante "sociocentrico". Se, anziché rimuoverle, si confronta con le multiverse matrici etiche dei valori e dei principi che – prima del diritto ed oltre le sue determinazioni normative – si agitano e si susseguono entro la cornice della legalità e ai margini di essa. Se, in altre parole, il principio di legalità accetta di percepirsi e di operare come *un* principio di *regolazione sociale* prima che del diritto. O meglio, come principio del diritto in quanto riesca ad essere anche un principio di regolazione sociale.

Infatti, regolazione *sociale* significa attitudine e propensione a intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri e dei conflitti – individuali e collettivi, pubblici e privati, territoriali e categoriali, economici e culturali, nazionali e sovranazionali – che danno vita a quella interazione tra complessità della società e del sistema politico-amministrativo che si esprime nella *politeia* dei nostri tempi. E da questo punto di vista, la legalità può agire e può venire utilizzata come *una* delle possibili risorse con cui perseguire, senza aprioristiche pretese di sussumerlo in sé, il coordinamento delle attività umane e dei rapporti fra gli individui, gli attori sociali e le autorità istituzionali, allocando le risorse che a quelle attività sono necessarie e strutturando – cioè prevenendo e componendo – le contrapposizioni, reali o potenziali, che vi si connettono. Ma la legalità con quali modalità normative può proporsi come regolazione capace di *adattarsi* allo scopo? Che è quanto chiedersi: "quanto" e "quale" diritto è bene impiegare in una simile impresa? Quale e quanta uniformità, quale e quanta flessibilità nel regolare? Quale ventaglio di standards minimi in luogo di regole di dettaglio? Quanto e quale diritto sussumere in altre modalità regolatorie?

Non è qui né da un modesto ricercatore sociale che si possono pretendere risposte. Sono quesiti che vanno tuttavia evocati per dar conto di una complessità che è elemento costitutivo e ragion d'essere della stessa nozione di regolazione sociale.

#### LE CAPACITÀ REGOLATORIE DEL PARLAMENTO IN REGIME PROPORZIONALE

Ma sono interrogativi che vanno altresì evocati perché rappresentano una delle ragioni essenziali non di strumentali e trite asserzioni sulla crisi del Parlamen-

to, antiche e sospette quanto il fiume carsico dell'antiparlamentarismo populista italiano ed europeo. Bensì della grande fatica cui il Parlamento è chiamato per giustificare – non solo simbolicamente – la sua stessa esistenza, dunque una sua propria legittimazione sostantiva, a fronte delle forme, delle logiche e delle domande che la regolazione sociale va assumendo nella formazione e nella messa in opera delle politiche pubbliche. Una fatica che perdura nel prima e nel dopo delle metamorfosi istituzionali che abbiamo conosciuto e che si vanno preannunciando.

Non è stato sempre così. Anche noi abbiamo conosciuto un'età, da taluno rimpianta da altri aborrita, della semplicità. Magari più presunta che reale: certo esplicabile con parsimoniose chiavi interpretative. L'età, cioè, in cui il Parlamento si configurava come un'istituzione eterodiretta eppur rispettata. Perché forte di una capacità integrativa che si realizzava tra le sue istanze, le sue regole e le sue prassi. Un Parlamento forte della sua composizione proporzionalistica, delle sue stabili appartenenze ideologiche e internazionali, e delle mutue garanzie con cui maggioranze e minoranze partitocratiche si riconoscevano reciprocamente nella comune storia fondativa dei valori e delle regole supreme della Repubblica. E si connettevano nel gioco delle rispettive offerte di rappresentanza attraverso il monopolio di un'allocatione legislativa minuta, inclusiva, compensatoria e fidelizzante – quali che ne fossero la qualità tecnica, l'onerosità finanziaria e l'efficacia operativa. Un Parlamento, che non dovendo quotidianamente affrontare drammatiche sfide per la politica estera della Nazione e per i giudizi di valore su cui poggiarne le strategie, riusciva ad assommare in sé e ad assolvere essenziali, per quanto mai esclusive, funzioni di regolazione sociale generalizzata e pervasiva.

Ma non poteva durare per sempre.

Ben prima di Berlino, l'erosione dei pilastri e dei muri che contenevano la modernizzazione della società italiana e il suo darsi nuove vertebre culturali, organizzative e istituzionali nella realtà territoriale e transnazionale della sua quotidianità e del suo sviluppo, avrebbe, dopo il primo ventennio post bellico, prima provocato vistose crettature e poi, al venir meno degli argini esogeni, crolli fragorosi. Sappiamo bene quale era stato il punto di forza del Parlamento italiano e la matrice della sua stessa rilevanza sistemica: la carenza di una istituzionalizzazione autonomamente radicata rispetto al peso organizzativo, alle strategie basilari e alla fruizione negoziale dei partiti fondatori e rispetto alle convenzioni costituzionali da essi sapientemente costruite e mantenute; una presunta rappresentatività dell'intera società italiana – certo ideologica ma anche perseguita – e di una conclamata endiadi tra Parlamento, quel Parlamento, e la nozione stessa di democrazia. Ebbene proprio quel deficit di istituzionalizzazione sarebbe divenuto una eredità tanto pesante quanto peculiari e irriplicabili ne erano i postulati intrinseci. Comunque strategicamente inservibili per sintonizzarsi con gli

strappi e le multiverse trasformazioni pluralistiche della cultura politica e delle aspettative di nuova regolazione di un Paese alla ricerca di innovative modalità, ad un tempo, di differenziazione individuale e di coesione collettiva. Di qui una difficile ricerca di una nuova effettiva e condivisa legittimazione sociale. Che non a caso lo stesso referendum “costituente” del '93, con la riqualificazione istituzionale e funzionale che ha suscitato nel sistema parlamentare, è ben lungi dall'aver definito e consolidato – a prescindere da qualunque ragione antropomorfa, dall'impatto della personalizzazione bipolare delle leadership e dalle brillanti strategie coalizionali che vi si sono correlate.

#### UN PARLAMENTO ALTRO DALLA “SFERA PUBBLICA”

Una nuova legittimazione sociale per un'istituzione simbolicamente indefettibile come il Parlamento, quale che sia la nozione di regime democratico che connota la nostra cultura politica: ricerca difficile, in verità. Anche in questo caso, è bene relegare sullo sfondo la funzionalizzazione quotidiana del Parlamento italiano al perenne confronto elettorale che connota l'attuale vicenda storica del nostro sistema politico. E soffermarsi sulle ragioni “strutturali”, direi anzi fondative, di simile difficoltà, che è bene non smarrire.

Negli anni Quaranta del diciannovesimo secolo J.S. Mill, riteneva «che la funzione del Parlamento non dovesse essere quella di amministrare lo Stato, e neppure quella di legiferare (anche questa era di fatto da riservare al Governo), bensì quella di “aprire il governo al pubblico”, “to throw the light of publicity on governmental acts”. Il Parlamento doveva considerarsi il “committee of grievances” della nazione, il congresso dell'opinione pubblica. Si può dire che in tal modo definiva il Parlamento come noi oggi definiremmo la sfera pubblica. Di lì a pochi anni, la successiva costituzione dei partiti organizzati a fondamento ideologico, sia nel continente che in Gran Bretagna, si sarebbe accompagnata all'aprirsi delle sedi extraparlamentari in cui discutere circa gli interessi collettivi da interpretare e rappresentare. Era la sostanziale metamorfosi del ruolo del Parlamento: non più – neppure nella finzione – luogo dove si forma l'interpretazione del bene comune dopo discussione aperta, cioè non pregiudicata negli esiti. Bensì luogo dove si arriva con idee già formate e dichiarate nella richiesta di fiducia all'elettore, e che non si è pronti ad abbandonare se si viene convinti che ce ne possono essere altre migliori. Anzi, queste idee ci si deve impegnare a sostenerle fino al voto, per dimostrare così la fedeltà all'elettore, o al partito di appartenenza. E anche quando e laddove – come nel caso italiano del primo secondo dopoguerra – il Parlamento diverrà “camera di compensazione” tra gli interessi rap-

presentati – secondo la classica formula sartorian-predierana – e piegherà la legge alle esigenze dei rappresentanti di aggregarne e comporne le aspettative e la tutela – si può aggiungere per inciso – il Parlamento riuscirà per ciò stesso, come abbiamo ricordato, ad affermare e a consolidare la propria funzionalità istituzionale di arena primaria della mediazione politica, perché saprà anche condizionare la propria azione alle esigenze di identità collettiva e di riconoscibilità partigiana dei suoi stessi “mediatori”.

Ma perché ci interessa questo passaggio fondamentale della storia dell’istituto parlamentare? Perché «se il Parlamento – per usare le parole di Alessandro Pizzorno – non è più il luogo dove si svolgono i processi di persuasione reciproca ma soltanto il luogo dove si vanno a rappresentare, a rinunciare, idee, opinioni, posizioni formatesi altrove» occorrerà determinare questo “altrove”. Non ci si può infatti limitare a ritenere che ciò che giunge in Parlamento per essere discusso – idee, programmi, giudizi – si riduce a quanto è stato presentato dalle organizzazioni degli interessi e selezionato durante il processo elettorale. E che quindi l’*output* dell’attività parlamentare, ciò che essa produce, va valutato determinando meramente quali e quanti interessi soddisfa, o quanti voti sposta. In realtà la vita del Parlamento e delle altre istituzioni rappresentative viene alimentata da processi autonomi sia rispetto alle vicende elettorali sia rispetto all’organizzazione degli interessi in senso proprio. Sono processi che possiamo immaginare si svolgano entro una cerchia più o meno estesa, dove agiscono, si esprimono e intrecciano i loro rapporti, sia i membri della classe politica in senso proprio, sia intellettuali e leader di opinione, giornalisti e altri, imprenditori di movimenti e associazioni, attivisti, esperti delle istituzioni e delle regole della rappresentanza. Sono coloro che si interessano di politica, ne parlano, ne scrivono, ne elaborano i simboli, la giudicano, si incontrano in circoli, associazioni, giornali, riviste, manifestazioni pubbliche e lungo tutta la rete della multimedialità attraverso la quale si formano e ribadiscono tali giudizi; e tutto questo conta di per sé, non in quanto si riversi poi in effetti elettorali, o in benefici per interessi specifici. Sono dunque coloro che formano, animano e, a seconda degli ambienti politico-istituzionali e delle circostanze culturali e storiche, definiscono, per l’appunto, una determinata “sfera pubblica” attorno e attraverso le istanze formali del sistema politico-amministrativo. È un “luogo” o un insieme di relazioni e di mutui riconoscimenti culturali, sociali e politici che certo produce influenza sulla dimensione elettorale e sui circuiti rappresentativi e di governo della vita collettiva, ma che ha proprie logiche, proprie modalità di interazione, propri attori e proprie leadership. Soprattutto, ha una sua autonomia aggregativa e propositiva che può interferire con la dinamica dei circuiti politico-elettivi ma che non si identifica con essi, né è ad essi organicamente correlata o funzionale. Né, per altro, li presuppone in modo necessario. Tant’è che rinveniamo l’azione e l’influenza di una

sfera pubblica anche là dove elezioni non si tengono; sfera pubblica che, non a caso, trova la sua prima concettualizzazione con riferimento al Settecento dell'assolutismo francese. Ma che si propone e agisce, in ogni caso, come una *struttura* del sistema politico: con le cui dinamiche e con i cui attori istituzionali interagisce in modo sistematico e continuativo sia in quanto è uno dei principali elementi ambientali in cui si espleta la funzionalità del sistema stesso, sia come una fonte primaria della sua legittimazione culturale, oltre che della sua capacità espressiva, progettuale e comunicatoria, sia come un veicolo e un vincolo essenziale per alimentare e mantenere le risorse di consenso diffuso e specifico di cui quel sistema necessita nella sua azione.

Va anche ricordato quanto sia stata importante l'affermazione di una sfera pubblica libera, pluralistica e influente nel costruirsi di partiti politici organizzati e connotati da una forte ideologia identitaria. È infatti nella sfera pubblica che si attivano movimenti d'opinione che, in una pluralità di prospettive culturali e strategiche, perseguono finalità di contestazione, riforma o difesa degli assetti sociali esistenti. Ed è sempre nella sfera pubblica che si generano propensioni individuali a coalizzarsi e ad impegnarsi collettivamente intorno a valori, visioni rivoluzionarie, disegni riformistici, contestazioni moralistiche e quant'altro riesca a sollecitare passioni civili e politiche. Sono impulsi, suggestioni e decisioni cui i partiti politici, tra Otto e Novecento, mentre il suffragio elettorale si va allargando e mentre nuove e ampie classi sociali si accostano per la prima volta alla sfera della politica e delle sue strutture, difficilmente possono sottrarsi. Anzi, da quell'insieme di sollecitazioni i partiti non possono che attingere, nel loro bisogno di forti energie aggregative e nel loro qualificarsi come organizzazioni politiche che perseguono grandi ideali e grandi programmi collettivi di riassetto degli equilibri sociali e di superamento o mitigazione delle asimmetrie di status, di reddito e di tutela che essi sottendono. Per cui è inimmaginabile la storia dei partiti ideologici e programmatici senza la storia di una sfera pubblica che ne abbia alimentato le capacità aggregative e le risorse organizzative. Ed è solo in quanto correlati nella loro genesi allo sviluppo di specifiche sfere pubbliche, che quegli stessi partiti politici (...nei quali, per dirla con Kelsen, le "masse" si sono fatte Stato), possono affermarsi come quell'*altrove* dalle assemblee elettive ove si formano i disegni, le volontà e le posizioni che nei parlamenti si vanno poi a trasmettere, rappresentare e intermediare ma non più dialogicamente a formare.

Storia antica, si dirà. Ma torniamo a chiederci, perché oggi ci interessa?

In primo luogo, perché quella storica "sussunzione" della sfera pubblica nel partito politico è ormai e davvero un vetusto ricordo. Non ci interessa, in questo contesto, stabilire cosa esso sia diventato ai giorni nostri, né lungo quali percorsi storici. Di sicuro non è il partito politico – come aggregato organizzativo



di domande sociali semplicemente ammassate e non di indirizzi politici coagulanti e dirimenti – la fonte della capacità analitica e progettuale che si agita e manifesta nella sfera pubblica. Proprio perché non è il luogo del quale la sfera pubblica accetti le logiche né i confini. Con le movenze della complessità delle società dei nostri tempi ove scienza, tecnologia e comunicazione ben fronteggiano l'autorevolezza e sovente la stessa autorità della triade statuale del potere pubblico, la sfera pubblica ha riassunto in sé il suo autonomo pluralismo sia rispetto alle logiche sia nei confronti di quei confini partitici. Si è, per così dire, emancipata. Non che si sia depoliticizzata, tutt'altro. È ancora pienamente sinonimo di "società politica". Solo che alimenta, elabora, confronta ed esprime la propria intrinseca politicità al di fuori e indipendentemente dai tempi, dai modi e dalle esigenze aggregative della mediazione partitica. Non necessariamente "contro" il partito. Ma senza presupporlo come interlocutore necessario. E ancor meno lo ipotizza come luogo all'interno del quale sviluppare la propria creatività e la propria energia contestativa o propositiva, così come i propri conflitti e la pluralità degli attori e delle modalità che di questi danno testimonianza o interpretazione. Per questo i partiti, in quanto tali, contano così poco nei processi reali di *governance* mediante i quali si fanno le politiche. E per questo quegli stessi partiti trovano nelle istituzioni, ed in quelle di rappresentanza in specie, le loro uniche e sostantive risorse organizzative: quasi inducendo ad un rovesciamento concettuale delle vecchie suggestioni "antipartitocratiche". Da "occupatori" delle istituzioni a "occupati" dalle medesime. Su invito e per necessità, si potrebbe dire. Ed è infine ancora per questo che le politiche pubbliche e i partiti politici appartengono ormai funzionalmente a sfere distinte e separate, tanto nella concettualizzazione degli studiosi più avveduti quanto nell'osservazione dei politici più realistici. Relegando la stessa categoria del *party government* tra gli attrezzi meno utilizzabili per spiegare successi e fallimenti dell'azione politico-amministrativa.

Tuttavia, quanto appena rimarcato non significa che il processo di emancipazione della sfera pubblica dal controllo partitico sia andato alimentando una nuova primavera delle assemblee elettive, sia nelle loro capacità espressive, sia nella rilevanza collettiva di ciò che in esse si discute o dibatte. Constatazioni correnti e un'agevole vulgata ci dicono che, al più, le assemblee...vengono "dopo". Riecheggiano e riflettono ciò che altrove è ormai maturato. Naturalmente, si potrebbe asserire l'ovvietà di un simile assunto: dato che le assemblee dispongono, per l'appunto, di una pluralità di competenze deliberative che possono anche concettualizzarsi come poteri decisionali di ultima istanza. E che, ancor più banalmente, è difficile rappresentare, trasmettere e mediare qualcosa o qualcuno che nella realtà delle cose già non esista. Ma lo è ancora di più quando questo qualcosa o questo qualcuno si ritengono tendenzialmente "autosufficienti" nella

propria visibilità pubblica, nella propria legittimazione collettiva e nella propria capacità di influire sulla decisione politico-amministrativa, così da ritenere il transito per le maglie delle assemblee o un mero adempimento procedurale normativamente imposto, o un pedaggio dibattimentale cui, per ragioni eminentemente “storico-affettive”, è inelegante sottrarsi.

In tutto ciò taluno continuerà a vedere i segni del sempiterno antiparlamentarismo italiano.

Altri vi coglieranno i sintomi ricorrenti della difficoltà con cui le istituzioni della rappresentanza politica sanno adattarsi a una democrazia esigente: ove il cittadino, più e prima ancora di essere rappresentato e di vedere risolti i suoi problemi, pretende che lo si faccia in modo trasparente. Se non in prima persona, vuole essere in grado di vederci dentro. Pretende un potere aperto nei suoi processi interni così da orientarlo e sostenerlo ovvero criticarlo e osteggiarlo: ma sempre cogliendo le responsabilità che il potere genera. Perché pretende che le regole che il potere pubblico gli impone siano trasparentemente motivate, mai ostilmente rigide, sempre adattabili alle sue esigenze e alle sue condizioni. Una democrazia, dunque, in cui è il cittadino a riappropriarsi della sfera pubblica e vi ammette le istituzioni, anche di rappresentanza, se e in quanto rispettose di tali condizioni. Che non a caso fanno fatica ad operare come volano di cultura civile e di responsabilità collettiva nelle vecchie come nelle nuove generazioni: per cui, anche quando gli impulsi alla partecipazione alla vita pubblica, ai suoi problemi e ai suoi dibattiti si fanno pressanti e pervasivi, essi tendono ad assumere una specifica connotazione anti o, al più, a-istituzionale.

Vi è, ancora, chi ne trae argomenti per ribadire che ...molto si potrebbe fare se chi di dovere, oltre ad ...assecondare e ad accompagnare l'azione di governo dell'esecutivo, desse voce, con continuità, al popolo che l'assemblea rappresenta, fra un'elezione e l'altra; e la desse con le cognizioni e le capacità argomentative di chi meglio intende rappresentarla; controllasse l'operato di tutti i soggetti della sfera dei processi di *governance*, a partire dal Governo e dalle pubbliche amministrazioni, passando per tutte le autorità indipendenti, ed anche i soggetti privati che esercitano funzioni rilevanti per la collettività: per dare comunque trasparenza al potere pubblico; facesse emergere le proposte alternative in campo, permettendo ai cittadini di farsi un'idea sia di come agisce chi governa sia di come promette e intende agire chi si oppone.

Altri, infine – non avendo, come chi Vi parla, né titolo né competenze per mansioni prescrittive – ne trarrà stimolo per cercare di capire, con qualche indagine empirica, come stiano effettivamente le cose.

## LE LINEE DI UNA STRATEGIA DI RICERCA

I due scenari concettuali e analitici testé abbozzati sono – come abbiamo rimarcato – strettamente connessi: capacità di regolazione sociale è anche capacità di agire come volano di sfera pubblica. E un buon presidio parlamentare della sfera pubblica è probabilmente condizione di una buona capacità di regolazione sociale. L'una e l'altra, comunque, sono buone misure della rilevanza e della funzionalità sistemica di un'istituzione come il Parlamento.

Come apprezzarle? Di quali indicatori avvalersi?

Ho preavvertito che non mi sarei addentrato in questa sede tra le opzioni metodologiche allo scopo disponibili o ipotizzabili. Ma qualche idea generalissima è pur doverosa.

L'abbrivio non può che essere – anzi permanere – il processo legislativo: purché, per l'appunto, si mantenga ben fermo l'accento sul lemma *processo*. Assumendolo metodologicamente sul serio. E in entrambe le angolazioni in cui va declinato.

La prima angolazione adotta il processo legislativo in una prospettiva interna alla produzione legislativa. Ma con una variante importante: si propone di definire e analizzare la “configurazione decisionale” che di quella produzione sta alla base.

Parlare di *configurazione decisionale*, rispetto alla funzione principale del Parlamento, significa adottare un approccio alla produzione legislativa non certo nuovo, ma abbastanza inusuale sul piano euristico.

Il postulato generale, anche questo più che notorio ma da ribadire contro tentazioni di autoreferenzialità istituzionale, è che un atto legislativo altro non sia che un segmento, per quanto – eventualmente – cruciale di una specifica politica mediante la quale il potere pubblico intende “trattare” – non necessariamente “soddisfare” – un bisogno, una domanda o un'opportunità insoddisfatta. Di quella politica, la legge può costituire l'atto iniziale, conclusivo, intermedio o di retroazione, ma è sempre da considerarsi e valutarsi non in sé ma all'interno di uno specifico percorso decisionale e attuativo lungo il quale si forma e si pone all'opera quella determinata politica pubblica. Di cui la legge è un semplice tassello, pur in sé complesso e normativamente prefigurato. In questa prospettiva, i momenti e i fattori che compongono il procedimento legislativo sono elementi integranti di quello che nel gergo delle scienze sociali si designa appunto come *policy making* – il “far politiche”. E solo se situati all'interno di questo legame le peculiarità prescrittive e le prassi del procedimento legislativo possono assumere una qualche rilevanza per comprendere le premesse in cui si attiva, le condizioni in cui si forma e i risultati che produce la decisione legislativa.

Su questa base, una ricognizione sulle configurazioni decisionali in cui si articola la funzione legislativa vuol dire – allora – analizzare le modalità prevalenti con le quali si combinano tra loro i molteplici fattori che – operando nel processo decisionale di un determinato *policy making* – alimentano e condizionano il procedimento legislativo. Fattori che possiamo sintetizzare in questi termini: la pluralità degli attori che vi operano a diverso titolo; le risorse di cui dispongono o che sono in grado di immettere e di scambiare nel processo legislativo; gli obiettivi che essi definiscono o ridefiniscono lungo lo svolgersi del processo legislativo; le modalità o gli “stili” che conformano le interazioni tra gli attori in gioco (propensioni al *conflitto*; alla *negoiazione*; alla *soluzione dei problemi*); le “poste in gioco” nel processo decisionale, cioè il “contenuto” delle soluzioni, dal punto di vista degli obiettivi dei singoli attori, ai problemi o alle tematiche intorno a cui si decide; l’ambiente politico-istituzionale del processo decisionale, vale a dire l’insieme delle condizioni, esterne rispetto agli elementi del processo (e, a maggior ragione, del procedimento), che contribuisce a determinarne gli esiti senza influenzare, direttamente o indirettamente, i suoi singoli elementi.

Di qui – cioè da un tale insieme – gli esiti del processo: che sono dati dalle risultanze dell’interazione tra differenti attori, che si scambiano vari tipi di risorse, per conseguire una certa posta in gioco, utilizzando determinate modalità di interazione all’interno di un ambiente dato, con la costante virtualità di rialimentare ulteriori processi.

È chiaro che in Parlamento – costitutivamente – si agisce sempre a cavaliere tra il piano della *politica* e quello delle *politiche pubbliche*, e le modalità di interazione si sviluppano nel duplice vincolo delle prescrizioni regolamentari, da un lato, e degli schieramenti tra governi, maggioranze e opposizioni dall’altro. E, soprattutto, ciò che è empiricamente osservabile è appunto solo il volto parziale di processi che hanno molle e logiche sempre più vaste o profonde di quanto non consenta di evidenziare il solo prisma parlamentare. Ma è anche il caso di rimarcare, a mio avviso, come sia difficile prescindere da un simile approccio in chiave interpretativa: se si vuole superare la soglia meramente descrittiva della singola casistica (magari statisticamente apprezzata) e formulare, invece, una realistica e accertata tipologia delle relazioni fondamentali di cui vive la produzione decisionale del Parlamento. Le relazioni, cioè, tra Governo, maggioranza e opposizioni; le relazioni tra gruppi parlamentari e singoli parlamentari; le relazioni tra organizzazioni, attori sociali e istituzioni terze: vuoi rispetto al Governo vuoi rispetto al Parlamento.

Relazioni che sono per l’appunto costitutive della produzione legislativa nella sua dimensione processuale. È dunque opportuno individuare nel funzionamento degli organi parlamentari quegli indicatori empirici che permettano di sviluppare una linea interpretativa secondo l’angolazione proposta.

Naturalmente, non tutto si può fare né subito. Una buon abbrivio potrebbe essere rappresentato da un'analisi sistematica di alcuni elementi essenziali alla configurazione decisionale del processo legislativo. Pensiamo, in particolare, a:

- una rilevazione continuativa delle modalità di formazione dell'agenda parlamentare: non solo delle forme di “mutuo aggiustamento” che esse comportano circa l'uso della risorsa temporale nelle relazioni Governo-maggioranza-opposizioni. Ma anche e soprattutto osservando come interagiscano e si raccordino le agende delle istituzioni delle autonomie funzionali e territoriali, l'agenda governativa e l'agenda parlamentare: secondo quali processi di selezione, definizione e negoziazione preliminari e istruttorie;

- una rilevazione sistematica dell'iniziativa legislativa: sia sul piano dei suoi contenuti, in modo da rivedere o integrare la mera suddivisione in “materie” dei medesimi, con una distribuzione per “funzioni” e “interessi”; sia sul piano delle connessioni processuali tra iniziative di Governo, di maggioranza, di opposizione, di gruppo, e di singoli parlamentari, in eventuali aggregazioni “trasversali” o meno;

- una rilevazione continuativa, mediante apposite campionature, dell'attività emendativa: parlamentare, governativa, di maggioranza, d'opposizione, individuale, di gruppo e nelle altre possibili combinazioni, in grado di distinguerne la *ratio* spiegabile con le sole dinamiche contingenti del procedimento legislativo, quella attinente a logiche di schieramento, e quella sostantiva, fino a una ponderazione dell'impatto dell'azione emendativa sulla o sulle iniziative originarie, in funzione delle suddette logiche;

- una rilevazione continuativa dell'attività consultiva delle commissioni parlamentari nel farsi della normazione delegata e regolamentare ad opera del Governo, al fine, anche qui, di misurarne sistematicamente l'impatto.

Tutti elementi, come si vede, di elementare semplicità (e che ho richiamato a titolo esemplificativo) eppure indispensabili alla formulazione degli indicatori necessari alla costruzione della tipologia di configurazioni decisionali che può assumere di fatto il processo legislativo. Ma ancora troppo semplici per apprezzare se e quale sia il raccordo tra produzione normativa e regolazione sociale. È qui che occorre inserire quella seconda angolazione in cui osservare il processo legislativo cui poco sopra alludevo.

Sappiamo che una delle discontinuità più rilevanti nelle relazioni tra Governo e Parlamento nel processo legislativo italiano registratasi con particolare intensità innovativa nello scorso decennio e ormai fortemente sedimentatasi nell'esperienza della precedente e della presente legislatura, è data da governi che hanno affinato l'uso di strumenti tecnico-politici per guidare i processi decisionali. Mediante un ricorso molto articolato e reiterato alla normazione delegata, alla dele-

gificazione, ai regolamenti: in una tendenziale seppur parziale fuoriuscita dal processo legislativo ordinario con la quale gli esecutivi si sono assunti ampi spazi di autonomia legislativa privilegiando una gamma di strumenti tecnici a fini squisitamente politici. Si tratta di un processo di autonomizzazione, sconnesso ma deciso, lungo il quale il Governo mira a perseguire alcune linee essenziali del proprio programma o comunque di proprie opzioni strategiche mitigando o rimuovendo, secondo la fonte normativa privilegiata, l'impatto della mediazione parlamentare e modificando di conseguenza, e corposamente, il contributo del Parlamento alla funzione legislativa e normativa statale. Così da ristrutturare le relazioni istituzionali tra arena parlamentare e arena governativa, anche se non sappiamo in quale misura e in quali forme questa diversa scansione del processo legislativo tenderà a istituzionalizzarsi. E se e come essa verrà "compensata" da apposite modalità di ingerenza parlamentare in fase consultiva: in parte già sperimentate, in parte all'uopo escogitabili. Di certo, ne deriva un diverso modo di interpretare come lavora e come può lavorare il Parlamento. Un "come" costituito da molti ingredienti. Nessuno dei quali è nuovo in sé. Ma nuova ne può essere la funzionalità sostanziale. Che ruota tutta attorno alla capacità del Parlamento di declinare le proprie essenziali funzioni di controllo, di ascolto e di indirizzo per dare effettività alla stessa nozione di rappresentanza parlamentare, e dunque per correlare strategicamente iniziative, modalità e procedure che devono esprimere una sistematica funzione di valutazione. La quale abbia ad oggetto la capacità di una normazione sempre meno parlamentare di essere efficace come regolazione sociale. Cioè di essere congruente – per leggerezza e sapiente adattabilità – alle modalità autonome che la regolazione sociale richiede.

In altre parole, un Parlamento meno decisore e più valutatore è un Parlamento che esprime la sua missione rappresentativa mediante una propria capacità di influenza sulla qualità della decisione e sul significato della sua rilevanza normativa. Perché, nelle professionalità politiche che lo compongono e nelle professionalità tecniche che lo assistono, è un Parlamento convinto che:

- le decisioni sono di migliore qualità se si sa che cosa si cerca di fare: e lo si apprende mediante prassi e procedure di *notice and comment* che aiutino preventivamente la formulazione delle alternative e se queste possono essere congruamente apprezzate nell'interazione diretta con gli interessati. Se dunque gli obiettivi dell'azione legislativa sono ben fissati, e le risorse di molteplice natura destinate al raggiungimento di un obiettivo sono adeguatamente individuate;

- le decisioni sono di migliore qualità se si dispone di informazioni compiute e condivise su come le risorse vengono impiegate, per i principali obiettivi in essere, sui modi nei quali gli obiettivi sono perseguiti, sulla tipologia dei loro destinatari e dei loro fruitori e delle attività che ne vengono alimentate;

- le decisioni sono di qualità migliore se si misura l'efficacia dei programmi

d'azione già in corso nelle diverse aree di policy e ai diversi livelli di governo rispetto ai quali si vuole intervenire;

– le decisioni sono migliori se si ha un programma per il futuro e si sa decidere cosa fare per il medio lungo termine; e se si considera quali mutamenti e interventi immediati (legislativi, regolamentari, organizzativi e finanziari) sono opportuni in funzione della direzione desiderata;

– le decisioni sono migliori se si è “sistematici” circa le medesime: se cioè si sanno rivedere le opzioni strategiche alla luce di nuove informazioni, nuove analisi e nuove valutazioni, e se si fanno trasferire i mutamenti che ne possono derivare in congruenti conseguenze normative, organizzative e di bilancio;

– le decisioni sono migliori, in una parola, se il Parlamento non le abbandona al loro destino una volta finite sulla *Gazzetta Ufficiale* e, senza attendere l'impatto mediatico della loro attuazione o inattuazione, sa presidiarne in modo cognitivamente autonomo ed evoluto gli esiti – per fausti o infausti che siano – e sa coglierne gli apprendimenti che ne derivano;

– infine, le decisioni sono di migliore qualità se il Parlamento sa contenere lo scarto ineludibile tra assunti tanto ovvî come i precedenti e le pratiche che derivano dalla complessità e dalla conflittualità organica e funzionale che sono intrinseche alla sua stessa natura primariamente politica e rappresentativa. Dalla quale ovviamente non può prescindere se il Parlamento vuole continuare ad essere parlamento. Ma che deve saper ben compensare, però, con la salvaguardia di una missione istituzionale in cui sfera pubblica e regolazione sociale trovino un nuovo dinamico ancoraggio istituzionale.

“...Vasto programma” si dirà: purtroppo non solo di ricerca.  
Vi ringrazio molto.