

RAPPRESENTANZA E POLITICHE PUBBLICHE. IL CASO DELLA LEGGE FINANZIARIA 2001

RAPPORTO SULLA RILEVAZIONE SVOLTA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 2001

a cura di PAOLO CARETTI * e MASSIMO MORISI **
in collaborazione con PAOLO VISCA ***

INTRODUZIONE

Come ogni anno, il Seminario di studi e ricerche parlamentari, a conclusione dei suoi corsi, presenta le risultanze di un'indagine empirica circa temi e problemi legati alla funzionalità dell'istituto parlamentare che rivestono una peculiare significatività nell'analisi dello stato della nostra forma di governo. E, come ogni anno, il tema è stato individuato attraverso quella intensa interazione tra docenti del Seminario e funzionari parlamentari che alla sua attività formativa partecipano e che costituisce uno dei tratti identificativi dei nostri corsi. Infine, come sempre è avvenuto, alla trattazione del tema hanno attivamente collaborato, oltre ai docenti e ai funzionari che insegnano al Seminario, tutti i suoi giovani borsisti: vuoi nella rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie alla ricerca, vuoi nella loro analisi e interpretazione. Con ciò adempiendo a un compito che contraddistingue il nostro Seminario tra i corsi di formazione superiore per la dirigenza nelle pubbliche istituzioni. Va infatti rimarcato come il Seminario di studi

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.

** Professore di Scienza dell'amministrazione presso l'Università di Firenze.

*** Consigliere parlamentare e dirigente del Dipartimento finanze del Servizio studi della Camera dei Deputati.

parlamentari, negli oltre trent'anni della sua storia e della sua organica collaborazione con Camera e Senato per la formazione dei giovani funzionari parlamentari, non si sia mai limitato all'erogazione di un mero sapere tecnico né, tanto meno, ha privilegiato il formarsi di competenze meramente giusparlamentaristiche, ma ha sempre privilegiato una formazione interdisciplinare e immediatamente aperta alla sperimentazione euristica e al dibattito politico-istituzionale che ha via via accompagnato la vicenda storica delle istituzioni repubblicane. Così da stimolare i giovani studiosi che si sono avvicinati tra le sue aule a saper cogliere i significati meno immediati della realtà degli ordinamenti e degli istituti, nei loro nessi intrinseci con il divenire della realtà sociale e delle sue forme politiche e culturali. In una parola, l'obiettivo del Seminario è sempre stato un funzionario parlamentare non solo tecnicamente attrezzato, ma anche dotato di una sua autonoma e colta capacità di giudizio: sì da renderlo un ausilio efficace dell'autorità politica proprio perché capace, se sollecitato, di esserne un interlocutore meritevole d'attenzione.

Il tema affrontato in questo rapporto è un tassello di un percorso che abbiamo avviato nell'ultimo triennio. Un percorso che attiene alla rilevazione e allo studio del ruolo della funzionalità del Parlamento nei processi di formazione e di messa in opera delle politiche pubbliche. Nel 1999 la ricerca del Seminario aveva ad oggetto i pareri della Giunta per gli affari comunitari del Senato e della Commissione XIV della Camera sui provvedimenti legislativi aventi riflessi comunitari. Nel 2000 è stata trattata l'azione della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge 59 ai fini della riforma del sistema amministrativo italiano. Nel corso del 2001 abbiamo affrontato una tematica più generale che potremmo designare con una formula tanto sintetica quanto classica: rappresentanza, Governo e Parlamento nella formazione della legge finanziaria 2001.

I LIMITI DELL'INDAGINE E IL SUO AMBITO EURISTICO

Dobbiamo dunque specificare entro quali limiti abbiamo affrontato detto tema e quali angolazioni abbiamo adottato, evidenziando le ragioni e le aspettative sottese a tale opzione tematica, insieme alla cornice teorica di riferimento entro cui ci siamo mossi.

I limiti sono presto detti. Abbiamo analizzato il processo di formazione dell'ultima legge finanziaria attraverso la lente dell'azione emendativa registrata nelle aule e nelle commissioni bilancio delle due camere. Con un duplice intento. Su un piano apparentemente "minore", volevamo cogliere la "capienza rappresentativa" della massa imponente di emendamenti rispetto alle prescri-

zioni “antiparticularistiche” disposte dall’art. 2 dalla legge 25 giugno 1999, n. 208 che ha modificato la disciplina della strumentazione finanziaria e di bilancio originata dalla legge 468 del ’78. In base ad essa “La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzativo. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare: [...] i-ter) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell’economia, *con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale*” (corsivo nostro).

La stessa normazione ha altresì alimentato una specifica competenza procedurale in capo ai Presidenti dei due rami del parlamento, conferendo loro un esplicito ma assai lato ancoraggio interpretativo rispetto all’ammissibilità o inammissibilità degli emendamenti presentati al testo della finanziaria in discussione. Dunque, il primo intento della ricognizione che proponiamo era quello di una semplice verifica sullo stato di “attuazione” di un disposto normativo che, sulla carta, riveste una ragguardevole importanza, vuoi sotto il profilo della qualità della normazione prodotta in nome e/o in occasione della legge finanziaria, vuoi sotto il profilo delle relazioni tra Governo e Parlamento nella sessione di bilancio. Per il primo aspetto, quello qualitativo, l’impatto della norma richiamata si presentava come virtualmente orientato ad innovare radicalmente lo “stile” del processo legislativo di bilancio. In particolare, per quanto attiene sia alla “genuinità” governativa della manovra di bilancio una volta superato il vaglio parlamentare, sia – soprattutto – alla sua coerenza strategica in relazione vuoi alla sua predefinizione ad opera dell’esecutivo nello specifico disegno di legge, vuoi, a monte, alla sua profilatura nella formulazione e approvazione del Documento di programmazione economica e finanziaria. L’ipotesi sottesa con chiarezza alla norma della legge n. 208, è che un argine esplicito alle propensioni propositive ed emendative di taglio peculiarmente localistico od orientate alla rappresentazione distributiva di istanze ipersettoriali e particolari – cioè appunto “microsettoriali” – può significativamente migliorare la capacità e la coerenza strategica cui è finalizzata la legge finanziaria come istituto normativo.

Inoltre, una mitigazione della frequente funzionalità “omnibus” che quest’ultima ha sovente assunto nella sua pluridecennale esperienza storica, proprio attraverso una pulviscolare rappresentazione di istanze allocatorie iperframmentate sul piano territoriale e funzionale, dovrebbe (negli auspici del legislatore) meglio garantire Governo e Parlamento nelle rispettive e reciproche responsabilità rappresentative e decisionali, affinché la formazione della finanziaria esprima spessore di argomenti, intensità di analisi e consapevolezza di

opzioni adeguate alla centralità strutturante che la legge finanziaria assume nel processo legislativo italiano, e alla sua crucialità nel determinare la collocazione e la rilevanza del Parlamento nel sistema di governo del nostro Paese. Crucialità non solo dovuta al peso che, sul piano normativo e dell'organizzazione del lavoro parlamentare così come delle interazioni decisionali tra Governo e Parlamento, rivestono la sessione di bilancio e i suoi corollari preventivi e successivi. Ma dovuta anche al fatto che in nessuna altra sfera delle attività del Parlamento si può cogliere e misurare con altrettanta intensità la sua funzionalità quale arena di *policy making*, e dunque il suo stesso ruolo nel sistema politico-istituzionale in quanto luogo del "far politiche", al di là della sua capacità di proporsi e riproporsi come tradizionale e simbolico epicentro della *politica* nazionale.

Dunque, ai fini di tale intento ricognitivo, abbiamo cercato di osservare sia le dimensioni dell'offerta di rappresentanza insita nell'azione emendativa del Parlamento o che in Parlamento ha avuto luogo, al fine di osservare se e in qual grado il suddetto nuovo disposto normativo abbia saputo far breccia tra le logiche più tradizionali dell'agire parlamentare della classe politica. Sia gli atteggiamenti delle presidenze dei due rami del Parlamento allorché si è trattato di decidere alla luce di un parametro così opinabile e privo di referenti empirici misurabili a priori, quali emendamenti sottrarre allo scrutinio parlamentare.

Un secondo intento della nostra ricognizione aveva a che vedere col peculiare momento storico-politico in cui la discussione sulla finanziaria 2001 ha avuto luogo. Vale a dire la fine di una legislatura come la XIII e, soprattutto, la vigilia di una campagna elettorale tra le più logoranti e conflittuali della storia della Repubblica, e orientata a sancire vittorie e sconfitte "decisive" per il lungo andare della vita politica italiana. Una campagna, per ciò stesso, propedeutica, almeno virtualmente, a una sostanziale innovazione del sistema politico italiano e al non meno virtuale esaurimento di quella lunga transizione politico-istituzionale che ha contrassegnato l'intero ultimo decennio del '900. Di qui, lo specifico interesse ad osservare attraverso la lente del processo di formazione della finanziaria lo stato delle relazioni tra Governo, maggioranza e opposizioni. Relazioni da vedersi "all'opera", cioè nel farsi del lavoro parlamentare, dunque del confronto e della mediazione che la decisione legislativa presuppone. Non, si badi, per rilevare se e in quale misura la contrapposizione politica e mediatica in cui i due schieramenti in competizione si sono cimentati di fronte alla pubblica opinione, abbia trovato conferme o smentite nel processo legislativo: dato che, è ovvio e notorio, che si tratti di sfere assolutamente distinte sul piano della rispettiva funzionalità sistemica, anche se ricche di vicendevoli correlazioni. Bensì per osservare la misura e le modalità in cui il Parlamento sa essere arena di *policy making* anche in un clima di *politics* intensamente conflittuale. Se e come, in una parola, sa "far

politiche” anche quando la “politica” nelle sue congiunture più tese sembra pregiudicarne le capacità di intermediazione ¹.

È evidente che non si tratta di una mera curiosità congiunturale. Almeno per le cospicue comparazioni diacroniche che un simile interesse cognitivo sottende. A cominciare dalla vicenda storica di quel primo Parlamento repubblicano che dopo elezioni altrettanto cruciali quali quelle del 18 aprile del '48, riuscì a coniugare in sé il massimo di rappresentazione del conflitto politico tra maggioranza e opposizione (pur in chiave proporzionalistica) e il massimo di capacità integratoria e compromissoria proprio nella funzionalità reale del *policy making* parlamentare ² (legittimando quell'immenso filone letterario – tanto sul versante giustizionalistico, quanto sul versante politologico oltre che storiografico – che per sineddoche allusiva possiamo designare come modello *consociativo* italiano). Dunque non è irrilevante cercare di percepire come partiti e parlamentari si siano atteggiati in una circostanza che potrebbe risultare analiticamente peculiare o non riproducibile e pur emblematica sia retrospettivamente che a futura memoria (pur con tutti i *ceteris paribus* e *mutatis mutandis* del caso). Ciò che è sicuro è che i risultati del 13 maggio 2001 e l'interpretazione che hanno dato del regime elettorale (scelta diretta, pur solo di fatto, del *premier* e predefinizione di una coalizione maggioritaria, certa per dimensioni e confini di sicurezza e garantita nel suo sostegno all'esecutivo mediante la conformazione della compagine ministeriale – tutti i leaders della coalizione ne sono parte costitutiva e legittimante –) impongono l'apertura di una nuova stagione di ricerche e analisi empiriche circa il *come si lavora in Parlamento* ³. E sollecitano rilevazioni concernenti, in primo

¹ È implicito nell'ipotesi appena formulata il richiamo a quella distinzione classica tra *politica* e *politiche* che rappresentano una inscindibile endiadi concettuale (oltre che interdisciplinare, ove riflessione giuridica – e giuscostituzionalistica in specie – e riflessione politologica si intersecano proficuamente). Per quanto di ovvia prima ancora che notoria evidenza, è un discrimine basilare che è sempre utile tenere sullo sfondo di ogni riflessione sulla funzionalità delle istituzioni politiche. Da un lato, parliamo dunque 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*.

² Cfr., per tutti (sul piano dell'analisi empirica del funzionamento dell'istituto parlamentare), F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1974.

³ Per mutare il titolo della fondamentale ricerca di cui alla nota che precede.

luogo, la dinamica di quelle relazioni tra l'esecutivo, la "sua" maggioranza e un'opposizione che l'elettorato ha definito altrettanto direttamente come tale: dinamica che è naturalmente il cuore di un sistema di governo e delle logiche che ne presiedono la funzionalità, al di là della sua stessa forma.

In questa chiave, la rilevazione che ci siamo proposti voleva costituire, per l'appunto, un provvisorio passo preliminare. Quasi una ricognizione su un più immediato "come eravamo": costituendo la finanziaria 2001 una sorta di ultimo atto di quell'assetto transitorio del sistema politico che appare essersi testé concluso (quanto meno per le ragioni che abbiamo appena evocato e per i cospicui corollari che vi si connettono).

Come sempre, una cosa sono gli intenti euristici che alimentano una strategia di ricerca, altra cosa i suoi margini di fattibilità immediata. Nel nostro caso, questi ultimi si sono rivelati marcatamente angusti, almeno – per l'appunto – nell'immediato. Imponendoci alcune scelte nette.

In primo luogo, ci hanno costretto – ai fini della redazione del presente rapporto e delle sue scadenze – a rinviare ad un successivo percorso di ricerca la rilevazione delle maggioranze che si sono costituite in relazione all'intensa attività emendativa che ha connotato il processo parlamentare della finanziaria 2001. Un conto è rilevare gli schieramenti di voto a fronte del singolo progetto di legge: cosa che gli atti parlamentari rendono relativamente agevole anche rispetto alla sua articolazione interna. Altro conto è una completa ricognizione degli atteggiamenti di voto rispetto alla cospicua massa di emendamenti che si addensa sui vari testi che si succedono nel formarsi della legge finanziaria. Ricognizione per la quale la documentazione parlamentare è organizzata con chiari intenti eminentemente riepilogativi e si dimostra, al di là delle votazioni in aula con procedimento elettronico, raramente in grado di consentire al rilevatore un'analisi che non sia essenzialmente deduttiva: specie per il complesso e decisivo lavoro di analisi, selezione, mediazione, integrazione, formulazione e riformulazione che ha luogo in quegli organi cruciali per la formazione della finanziaria che sono le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento⁴. È chiaro, tuttavia, che si tratta di un'analisi ai nostri fini del tutto imprescindibile, per la quale si rende necessaria un'integrazione tra esame degli atti e rilevazione degli atteggiamenti di voto mediante una serie adeguata di interviste a testimoni privilegiati della stessa vicenda parlamentare considerata. A questo lavoro procederemo ai fini della formulazione definitiva del presente rapporto. Ma è chiaro che la nostra

⁴ Sull'esperienza in cui tale crucialità si è storicamente espressa cfr. L. VERZICHELLI, *La commissione bilancio: arena distributiva o stanza di compensazione del ciclo elettorale?*, in G. CAPANO, M. GIULIANI (cur.), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 271-309.

difficoltà analitica è il riflesso di un sistema di rendicontazione parlamentare dell'azione dei diversi attori politici in gioco che, se da un lato corrisponde ad ovvie esigenze di speditezza decisionale nel lavoro d'aula e di commissione, dall'altro non consente ricognizioni sufficientemente puntuali delle distinte responsabilità che quegli attori hanno condiviso o contrastato, se non per i momenti topici delle opzioni conclusive e di schieramento complessivo su un determinato disegno legislativo. E se è vero che la memoria di sé, proprio nella sua quotidiana manutenzione, è una funzione primaria per un Parlamento che sappia essere, non solo esteriormente – cioè in termini mediatici – *il* luogo della pubblicità della politica e delle sue opzioni di *policy*, è anche necessario un qualche ripensamento metodologico sulla mnemotecnica delle Camere, tale da permettere loro sia di indagare più agevolmente sulle modalità e le logiche della propria funzionalità rappresentativa e decisionale, e con ambizioni analitiche più problematiche e articolate di quelle usualmente presenti nelle periodiche ricognizioni statistiche; sia – conseguentemente – di essere fonte di un'informazione sul proprio operato meno autoreferenziale e meno ancorata alla “cultura” degli *interna corporis*.

A fronte comunque della suddetta lacuna analitica, abbiamo proceduto alla ricostruzione di alcuni specifici *case studies* interni al processo legislativo esaminato, formulando allo scopo sintetiche schede riassuntive nelle quali le relazioni Governo ↔ maggioranza ↔ opposizione emergono con notevole nettezza (oltre ad una serie di interessanti profili tecnico-procedurali). Si tratta di vicende che hanno una loro emblematicità, non tanto per l'intensità del dibattito che, dentro e fuori le aule parlamentari, le ha accompagnate, quanto perché danno una buona testimonianza dello stile di *policy* che ha contrassegnato la finanziaria 2001. Vale a dire:

- il caso della riduzione dell'Irpeg per il Mezzogiorno;
- le disposizioni a favore della Sicilia;
- l'eliminazione dei ticket sanitari;
- l'utilizzo dei proventi delle concessioni delle licenze *umts*;
- l'intervento della Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di farmaci generici e le sue conseguenze sulla relativa opzione del Parlamento.

È chiaro che nessuno studio di caso può consentire una qualche generalizzazione delle conclusioni cui può pervenire. Nel senso che la finanziaria 2001 non è riassumibile, nel suo processo legislativo, in quanto evidenziano i casi che esamineremo. Tuttavia, proprio la loro analisi consentirà un'utile integrazione

“qualitativa” di quanto l’esame quantitativo delle dimensioni rappresentative dell’azione emendativa potrà permettere di cogliere. Per questo il nostro rapporto si articolerà in due sezioni distinte per tentare poi una riflessione conclusiva.

Ma è il momento di rimarcare quale sia la cornice teorica in cui ci muoveremo.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO: 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”⁵. È questa arena che ha accompagnato il processo di consolidamento democratico in Italia⁶, 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 l’azione espressiva e integrativa del sistema politico si traduceva in funzionalità decisionale e allocativa nonostante i vincoli e le vischiosità che le logiche di *politics* imponevano allo sviluppo politico del sistema.

È un lungo processo storico, che copre più di un trentennio di storia repubblicana. Della quale, ormai, sono stati analizzati i fattori principali. A cominciare dal ruolo che vi ha avuto quel *party government* “*all’italiana*”⁷ che del sistema politico è stato l’architrave. L’analisi empirica ha anche abbondantemente scanda-

⁵ 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.

⁶ Cfr. M. MORISI, *Il parlamento tra partiti e interessi*, in L. MORLINO (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 367-446.

⁷ 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. Le ragioni della crisi della prima repubblica: partiti e politiche dagli anni ’80 a Mani pulite*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 20 ss., che ha rimarcato e analizzato le implicazioni sistemiche della storica separazione, nel caso italiano, tra vertice di partito e vertice di governo, come peculiarità, ancorché non esclusiva, dell’italica interpretazione del modello del *party government* (cfr., per un’evidenziazione di particolare acutezza di dette implicazioni, pp. 20-28 del volume citato).

gliato le modalità operative 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 Italia⁸.

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 avvalsero 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 quest'ultimo, più "decisivi" in tutta una gamma di processi di formazione e, soprattutto, di messa in opera di politiche pubbliche. Ed è questa capacità di ingerenza, magari anche solo interstiziale o unicamente *ex post* che rendeva quelle stesse risorse parlamentari indispensabili a chi poteva accedervi per integrare nel proprio ruolo di attore politico anche quello di *policy maker* ... per quanto in posizione marginale o di "risulta".

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 dotata di efficacia e di effetti sempre problematici. Un governo di partito che ha consentito alla sezione della classe politica che più ne era sostegno di costruire o consolidare la sua rete di alleanze sociali, riconoscendo agli interessi

⁸ In questa prospettiva – e anche per tutta la letteraria 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).

sostenuti il libero perseguimento dei propri fini – nei modi e secondo le convenienze da essi preferiti – e di annodare attorno a se stessa “l’autogestione del capitalismo, il protezionismo liberale, la società frammentata in miriadi di gruppi di interesse che negoziano benefici privati”⁹. E ciò mediante l’utilizzazione delle istituzioni politiche centrali, e delle loro risorse espressive, amministrative e allocative.

È un risultato notoriamente ottenuto attraverso 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”¹⁰ – 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 fondativi, discrimini tra “vinti” e “vincitori” nel medio e nel lungo termine¹¹. E sappiamo anche come questo livello “alto” delle politiche pubbliche si sia strumentalmente connesso al piano delle “micropolitiche”¹², 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 mitigazione e compensazione delle fratture insite nella conflittualità del primo livello, i disegni di *policy* sono stati fortemente improntati ad attività di *patronage* distributivo¹³ 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 partitico¹⁴. Nel “mezzo” – tra questi due po-

⁹ Così G. AMATO, *Elaborato di sintesi*, in Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa sociale, *Conflitti sociali e mediazione parlamentare in Italia*, Roma, cicl., 1977.

¹⁰ Come le denomina M. COTTA in *La crisi del governo di partito all’italiana*, in M. COTTA e P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, cit., p. 29.

¹¹ Discrimini che Cotta ritiene abbiano “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).

¹² La formula è ancora di M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 30.

¹³ 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.

¹⁴ 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”,

li del *policy making* – sarebbe rimasto a lungo sterile (pur con importanti eccezioni) o compresso entro specifiche urgenze congiunturali, il campo di quella corporata e decisiva sfera di *issues* strutturali che possiamo designare come “mesopolitiche”¹⁵. 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 presuppongono 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 della competizione interpartitica, scontando una duplice fonte di “sofferenza” decisionale. Da una parte, 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 incrementalistiche delle micropolitiche “per non rischiare di mettere in pericolo le posizioni raggiunte nella competizione sul primo livello”¹⁶. Dall'altra parte, nel parallelo radicarsi della frequentazione consociativa dei partiti nelle micropolitiche, il formarsi di 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

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].

¹⁵ Su cui, ancora, M. COTTA in M. COTTA, P. ISERNIA (a cura di), *op. cit.*, p. 29.

¹⁶ 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*.

dell'attività dei partiti al rinnovo ritualistico degli impegni elettorali “per poi montarvi la guardia in sede di *policy making*”¹⁷ 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 attori e 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”¹⁸. Di qui i limiti nelle stesse capacità operative dei partiti: le quali “in assenza di una vera necessità [...] tendevano a essere del tutto inadeguate alle necessità di elaborazione e proposta di politiche di medio livello”¹⁹. 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 politico 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 “razionalizzava verso l'alto” la strategia interattiva delle *legghine*) sia, soprattutto, da intense forme di controllo e di regia partitocratica²⁰.

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 subsistema 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 se 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*²¹. “Debolezze”, perché la presenza e, talora, l'ubiquità istituzionale e sociale di partiti, pur fondativi del

¹⁷ M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 33.

¹⁸ Così, conclusivamente, M. COTTA, *op. ult. cit.*, p. 34.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Cfr. M. GIULIANI, *Le politiche pubbliche fra sistemi di partito e policy networks*, in G. Regonini (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, p. 229.

²¹ 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

sistema politico, non debbono per forza coincidere con una loro rilevanza e una loro continuativa incisività decisionale²². “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 dalla loro capillare penetrazione nelle pieghe anche più risposte del *management* e delle opzioni più minute di politica aziendale²³. 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 cosiddetta 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

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 hanno formato, all’inizio dello scorso decennio, 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.

²² Come ancora sottolinea M. GIULIANI, *op. cit.*, p. 237.

²³ “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, sostituiscia 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*, Firenze, Passigli Editore, 1998, p. 47.

osservato di sfuggita, in cui hanno poi proliferato istituzioni come le Autorità amministrative indipendenti, ma non per questo sono aree di temi e problemi “neutrali”: né per la rilevanza e la conflittualità delle questioni che vi si sono affrontate, né per le soluzioni e i disegni di *policy* con cui quegli attori e quelle arene vicarie 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 insensibilità 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. Anzi, sottende sempre un orizzonte politico, una determinata visione strategica o una specifica ponderazione degli interessi coinvolti²⁴: solo che si legittima per il fatto di non dipendere dal variare della conformazione o degli umori delle maggioranze politiche.

Ma è questa una parentesi aperta su un 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 e almeno mediatamente – 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.

²⁴ 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.

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 ottenerne un ingresso secondario o ininfluenza. Ma sarà pur sempre stata una *chance* preziosa o forse un'opportunità 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 suo 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* rappresentativo sui potenziali utenti della sua azione di *policy maker*, avrebbe potuto mitigare il suo *handicap* con la presenza e l'azione in Parlamento. 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.

Ma è giunto il momento di tornare all'oggi. 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 lungo la stagione della "transizione".

In primo luogo, il declino, e per molti versi repentino, della *classe politica di governo* come architrave del subsistema Parlamento↔Governo nella Prima repubblica. Classe politica che, come tale, aveva incarnato quanto di più vicino il sistema politico italiano 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 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 politica di governo²⁵. In Italia, infatti, è

²⁵ 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.

stata proprio tale *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”²⁶. 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.

Da un lato, si è perseguito il tentativo di costruire un più “autentico” governo di partito, attraverso un bipolarismo policentrico 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 degli anni Novanta. 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 – a sua disposizione e delle sue capacità progettuali, negoziali e amministrative. A detrimento della precedente interferenza partitica circa i fini e le modalità del loro utilizzo. 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 incremento dell'attività normativa direttamente affidata alla responsabilità governativa. Vuoi sul versante di corpose strategie di delegificazione e razionalizzazione degli enormi apparati normativi cumulatasi 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 dalla funzionalità decisionale dell'arena parlamentare (quelle che sopra abbiamo evocato come “mesopolitiche”). Le quali, se non altro per le profonde trasformazioni nell'economia e nella società italiane lungo gli anni Ottanta e Novanta, e per le stesse implicazioni organizzative e ordinamentali che il processo di integrazione europea alimentava nel sistema politico-amministrativo del paese, non avrebbero potuto venire ulteriormente rimosse o emarginate dall'agenda politica. Né sarebbe bastato affidarne la trattazione alla sola azione

²⁶ 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.

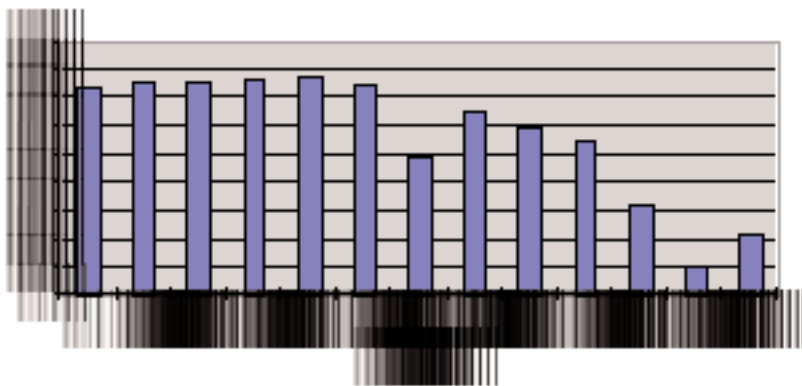
regolatoria di autorità altre da quelle di investitura democratica, o addirittura al solo “mercato” e alle sue dinamiche competitive. È notorio che solo la seconda tendenza (il rafforzamento dell’esecutivo e la “ricentralizzazione” del sistema politico attorno ad esso e alle sue responsabilità) ha davvero 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. Secondo le cui rilevazioni, 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)”²⁷.

È un fenomeno importante che contrassegna un modello ormai stabilizzato di *policy making* e che, pur tra rilevanti problemi giuridici ancora aperti sia sul versante procedurale che su quello costituzionale, pare attribuire al Governo una nuova centralità progettuale e definitoria 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. Si pensi che i disegni di riforma strutturale più rilevante di questo decennio (dalla legge n. 59/1997 sulla riforma dell’intero sistema amministrativo italiano e delle relazioni tra Stato, regioni, Province e Comuni, alla riforma fiscale attivata con la legge n. 662/1996, alla riforma del bilancio statale promosso con la legge n. 94/1997, ma solo sono alcuni esempi) si avvalgono normalmente di questo schema: a) una legge di delegazione promossa dal governo recante alcuni principi essenziali e talune finalità strategiche, in vista della formulazione di una pluralità di leggi delegate affidate alla capacità definitoria e normativa del governo, unitamente all’autorizzazione a provvedere mediante correlati decreti di delegificazione alla disciplina di specifiche subdiscipline; b) la consultazione di una commissione parlamentare bicamerale, istituita *ad hoc* dalla legge di delegazione per verificare la congruità delle soluzioni ipotizzate dall’esecutivo con

²⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto sull’attività 1999*, 22 dicembre 1999, p. 17. Un’analisi estremamente più accurata del fenomeno con adeguato sostegno di penetranti elaborazioni quantitative, in S. VASSALLO, *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in G. CAPANO, M. GIULIANI (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e cambiamento*, cit., pp. 85-126. Cfr. anche 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, 2001, pp. 137-160.

i principi della delega e per integrare in corso d'opera da parte del Parlamento quegli stessi principi con ulteriori precisazioni e specificazioni a fronte degli schemi di decretazione delegata formulati dal Governo; c) la formulazione finale dei decreti delegati da parte del Governo che difficilmente potrà ignorare la posizione parlamentare se vorrà assicurare alle sue "riforme" quel largo sostegno che sempre richiede la loro successiva messa in opera. E, soprattutto, se vorrà compensare la maggioranza e le opposizioni della radicale amputazione del dibattito parlamentare che il procedimento comporta. È dunque una tendenza che non può non ridefinire le relazioni tra Governo e Parlamento, riorientando il ruolo di quest'ultimo più verso il versante della *politics* che su quello delle *policies*, chiaramente affidate, nella loro formulazione di base e nel loro confezionamento normativo, all'autorità e alle tecnostutture del Governo. Non è un caso, ed è un segno di questo "riallineamento" funzionale, che negli anni Novanta sia divenuto sempre meno frequente nel processo legislativo ordinario il ricorso alle commissioni parlamentari in sede deliberante (un classico della Prima Repubblica) e sia invece ampio e talvolta cruciale il dibattito nel plenum delle assemblee parlamentari (cfr. grafico 1).

GRAFICO 1. – *Leggi approvate (%) con procedimento decentrato (I–XIII legislatura)*



(Fonte: C. De Micheli; rielaborazione M. Morisi).

Un ulteriore indicatore dell'assunzione nell'esecutivo dell'agenda di *policy* è dato dal peso crescente della produzione legislativa di origine governativa (oltre a quella delegata di cui si è detto). I dati della tabella 1 sono emblematici.

TABELLA 1. – *Disegni di legge approvati definitivamente nelle tre legislature dal Parlamento italiano.*

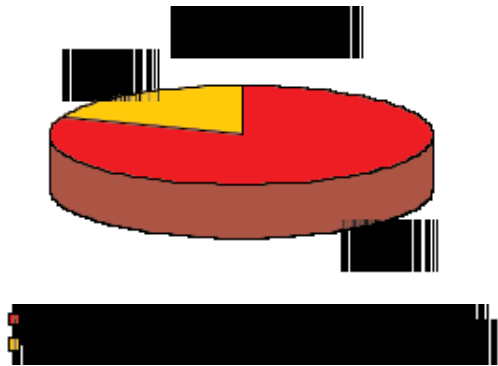
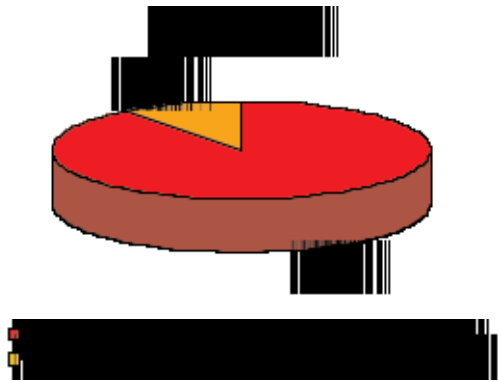
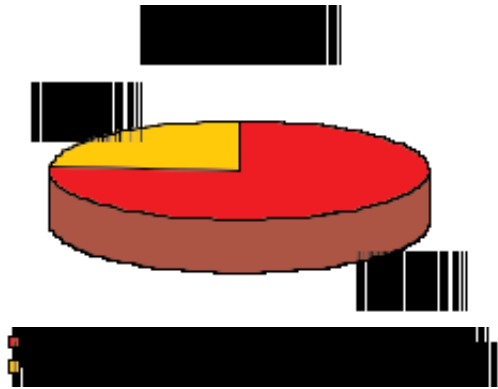
	XI	%	XII	%	XIII	%
Decreti legge convertiti	118	38,2	122	41,5	153	20,1
Disegni di legge di iniziativa governativa approvati definitivamente (*)	118	38,2	142	48,3	464	60,7
Disegni di legge di iniziativa parlamentare approvati definitivamente	73	23,6	30	10,2	147	19,2
Totale	309	100	294	100	764	100

(Fonte: Servizio informazioni Senato; rielaborazione M. Morisi).

(*) Il dato prende in considerazione i soli disegni di legge "capofila".

Essi confermano, sia il dominio dell'agenda parlamentare da parte del Governo, sia il ruolo ormai marginale che assume la decretazione d'urgenza: a testimonianza di un notevole presidio governativo degli alvei ordinari della funzione legislativa (cfr. anche i grafici 2-4).

È chiaro che solo un'indagine sulla capacità di resistenza dell'iniziativa legislativa governativa all'azione emendativa di maggioranza e opposizione in Parlamento potrebbe verificare il grado di robustezza e resistenza di quel presidio. Peccato che una simile indagine, neppure per campionamento, nessuno l'abbia più fatta da quasi un trentennio. Resta però la percezione di una ragguardevole capacità del Governo di condurre in porto le proprie strategie legislative e di utilizzare con accortezza le risorse procedurali che i nuovi regolamenti parlamentari gli consentono.



GRAFICI 2, 3, 4. – *Esiti dell'iniziativa legislativa (XI–XIII legislatura)*

Una spia ulteriore, a suffragio di detta percezione, la si rinviene nel computo dei giorni necessari ad un progetto di legge di iniziativa governativa per conseguire una definitiva approvazione parlamentare, rispetto ad un progetto di legge di altra matrice. Abbiamo potuto provvedere a detto computo per la sola XIII legislatura considerando i lavori parlamentari al 25 novembre 2000. Ebbene, ciò che si rileva è un scarto vistoso tra i tempi necessari al Governo rispetto a quelli che si impongono ad attori parlamentari per dare alla luce una legge che a loro stia a cuore (tabb. 2 e 3). Uno scarto che testimonia sia l'efficacia della strumentazione regolamentare a tutela della capacità di iniziativa del Governo, sia il grado di coordinamento che esso sa esprimere rispetto alla propria maggioranza.

TABELLA 2. – *Tempo medio di approvazione di un disegno di legge nel corso della XIII legislatura alla Camera dei Deputati.*

Iniziativa	Media giorni	Totale giorni
Parlamentare	370	185462
Governativa	101	42779
Regionale	449	3593
Popolare	256	769
CNEL	0	0

(Fonte: Servizio informazioni Senato; rielaborazione M. Morisi).

TABELLA 3. – *Tempo medio di approvazione di un disegno di legge nel corso della XIII legislatura al Senato della Repubblica.*

Iniziativa	Media giorni	Totale giorni
Parlamentare	254	84847
Governativa	60	27782
Regionale	349	698
Popolare	91	91

(Fonte: Servizio informazioni Senato; rielaborazione M. Morisi).

È una tendenza nella quale il Parlamento italiano sembra riorientare la propria funzionalità sistemica più in direzione della politica che delle politiche, quasi a ricercare nell'alveo e nelle logiche della prima il luogo geometrico della propria azione. Ciò presuppone che i suoi attori utilizzino diversamente le risorse espressive e negoziali che il Parlamento loro pur sempre consente, ma ipotizzando 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 altri insiemi di interessi e di funzioni non può presumere alcuna sostantiva primazia ma, ove disponga di sensibilità e competenze adeguate, può solo ipotizzare proprie specifiche capacità di eterocorrezione o di eterocompensazione.

È notorio che si tratta di un processo di riallocazione di poteri che va ben al di là del caso italiano e delle sue contingenze storiche²⁸. Tanto che, 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"²⁹ per designare il tratto saliente dei sistemi politici dei nostri tempi. Nei 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 privati, burocrazie settoriali ed esperti"³⁰. E dove, soprattutto, la razionalità che garantisce e legittima

²⁸ Cfr., per un'accurata e suggestiva prospettiva comparata in senso diacronico, S. FABBRI-NI, S. VASSALLO, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 1999, che evidenziano i fattori di lungo andare attraverso l'evolversi dei sistemi politici del XX secolo, alla base del progressivo rafforzamento del ruolo degli esecutivi a detrimento delle istituzioni poarlamentari.

²⁹ Cfr. T.R. BURNS e S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in "il Mulino", XL-VII, 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 (cur.), *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage, 1996.

³⁰ Cfr. ancora T.R. BURNS e S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 426.

la funzionalità dei processi decisionali è incentrata sul binomio costituito, a) da una informazione puntuale 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 gioco³¹.

È uno scenario sfidante anche per il caso italiano. Nella cui prospettiva, che attiene intrinsecamente all'evolversi stesso della nozione di rappresentanza politica e all'articolarsi molteplice dei suoi circuiti, occorre valutare con realismo il ruolo sistemico dell'istituzione parlamentare e le modalità della sua azione.

LE RISULTANZE DELL'INDAGINE

L'attività emendativa alla finanziaria 2001

Sulle ragioni della scelta di una simile unità d'analisi, appunto gli emendamenti presentati al disegno di legge finanziaria 2001, ci siamo già soffermati nel paragrafo introduttivo. Dobbiamo ora evidenziare i dettagli dell'indagine e le sue risultanze.

Abbiamo dunque considerato l'universo degli emendamenti presentati e approvati in Parlamento durante l'iter formativo di quella che sarebbe divenuta la legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*". Si tratta, come si può osservare dalla tabella 4, di 883 emendamenti che hanno superato il vaglio parlamentare. Sui quali, in altre parole, o si è saputo trovare un accordo tra maggioranza e Governo, o tra maggioranza e opposizione, o tra queste ultime e il Governo, o si sono comunque determinate maggioranze variabilmente favorevoli a prescindere dagli schieramenti di coalizione e dalla loro formale composizione

³¹ "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 e S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 428.

formale	17	17	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Totali	883	151	17,10	732	82,90	100	13,66	194	26,50	438	59,84

(Fonte: Elaborazione Seminario Studi e ricerche parlamentari su atti parlamentari e Dossier provvedimento Camera e Senato).

Alla origine di questi 883 emendamenti approvati e che dunque sono andati a integrare o modificare o, a seconda dei casi, anche a riscrivere talune parti del testo della finanziaria, stavano, com'è notorio, talune migliaia di richieste di emendamento. Solo alla Camera ne erano state presentate, in prima lettura, ben 4152 (tabella 5), anche se poco meno di 900 (per la precisione, 877) emendamenti, sarebbero poi stati dichiarati inammissibili.

TABELLA 5. – *Emendamenti presentati in Commissione bilancio alla Camera in prima lettura a seconda dei gruppi parlamentari di appartenenza dei proponenti durante l'iter formativo della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001).*

Proponente	v.a.	%
Lega Nord Padania	1056	25,4
Alleanza Nazionale	637	15,3
Democratici di Sinistra - l'Ulivo	479	11,5
Forza Italia	423	10,2
Popolari e Democratici - l'Ulivo	231	5,6
Misto	227	5,5
Misto - "Cdu Cristiani Democratici Uniti"	192	4,6
Misto - Rifondazione Comunista Progressisti	137	3,3
Misto - Verdi l'Ulivo	115	2,8
Udeur - Unione democratica per l'Europa	108	2,6
I Democratici - l'Ulivo	105	2,5
Commissioni	88	2,1
Comunista	83	2,0
Misto - Centro Cristiano Democratico	74	1,8
Governo	69	1,7
Misto - Rinnovamento Italiano	40	1,0
Relatore	31	0,7
Misto - Minoranze linguistiche	29	0,7
Misto - Federalisti Liberaldemocratici Repubblicani	10	0,2
Misto - Patto Segni Riformatori		

Liberaldemocratici	9	0,2
Misto - Socialisti Democratici Italiani	9	0,2
Totale	4152	100,0

(Fonte: Camera dei Deputati - Servizio Studi).

TABELLA 6. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione all'Assemblea della Camera della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001).*

Proponente	N. em. appr.	Procedu-rali/Form.	%	Sostantivi	%	Generali	%	Sezionali	%	Micro sezion.	%
Governo	97	15	15	82	85	8	10	25	30	49	60
Comm.ne V	49	2	4	47	96	4	8	17	17	35	74
Relatore maggioranza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DS/Ulivo	52	4	8	48	92	3	6	14	29	31	65
Popolari Democratici Ulivo	20	3	15	17	85	1	6	6	35	10	59
I democratici	7	1	14	6	86	0	0	1	17	5	83
Udeur	9	2	22	7	78	2	29	3	43	2	29
Alleanza Nazionale	18	6	33	12	67	5	42	3	25	4	33
Forza Italia	21	7	33	14	67	3	21	2	14	9	64
CCD	2	0	0	2	100	1	50	0	0	1	50
Lega Nord	20	1	5	19	95	2	11	4	21	13	68
Misto Comunista	4	0	0	4	100	1	25	1	25	2	50
Misto/RI	2	0	0	2	100	1	50	0	0	1	50
Misto/CDU	5	2	40	3	60	0	0	1	33	2	67
RC Progressisti	1	0	0	1	100	0	0	1	100	0	0
Misto Min. Ling.	6	2	33	4	67	0	0	0	0	4	100
Misto/Verde	18	2	11	16	89	2	13	4	25	10	63
Misto	1	0	0	1	100	0	0	0	0	1	100

Coord.to formale	4	4	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Totali	336	51	15	285	85	33	12	73	26	179	63

(Fonte: Elaborazione Seminario Studi e ricerche parlamentari su atti parlamentari e Dossier provvedimento Camera e Senato).

TABELLA 7. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione in Commissione Camera della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001).*

Proponente	N. em. appr.	Procedu- rali/Form.	%	Sostantivi	%	Generali	%	Sezionali	%	Micro sezion.	%
Governo	37	7	19	30	81	15	50	7	23	8	27
Comm.ne V	3	0	0	3	100	1	33	0	0	2	67
Relatore maggioranza	23	1	4	22	96	8	36	6	27	8	36
DS/Ulivo	5	1	20	4	80	1	25	0	0	3	75
PPI/Ulivo	11	1	9	10	91	6	60	1	10	3	30
Alleanza Nazionale	4	0	0	4	100	1	25	0	0	3	75
Forza Italia	6	0	0	6	100	2	33	1	17	3	50
Lega Nord	5	0	0	5	100	4	80	0	0	1	20
Misto	3	1	33	2	67	0	0	2	100	0	0
Totali	97	11	11	86	89	38	44	17	20	31	36

(Fonte: Elaborazione Seminario Studi e ricerche parlamentari su atti parlamentari e Dossier provvedimento Camera e Senato).

TABELLA 8. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione all'Assemblea del Senato della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001).*

Proponente	N. em. appr.	Procedu- rali/Form.	%	Sostantivi	%	Generali	%	Sezionali	%	Micro sezion.	%
Governo	34	5	15	29	85	5	17	10	34	14	48
Comm.ne V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relatore maggioranza	52	13	25	39	75	4	10	4	10	31	79
DS/Ulivo	51	6	12	45	88	1	2	8	18	36	80
PPI	10	0	0	10	100	1	10	3	30	6	60
Udeur	2	0	0	2	100	0	0	0	0	2	100
Alleanza Nazionale	6	0	0	6	100	0	0	2	33	4	67
Forza Italia	8	3	38	5	63	1	20	1	20	3	60
CCD	3	1	33	2	67	0	0	0	0	2	100
Lega Nord	9	1	11	4	89	1	13	1	13	6	75
Misto Comunista	5	0	0	5	100	0	0	1	20	4	80
Misto/RI	2	1	50	1	50	0	0	1	100	0	0
Misto/SDI	3	0	0	3	100	0	0	0	0	3	100
Misto/Lista Val D'Aosta	1	0	0	1	100	0	0	0	0	1	100
Misto/SVP	5	0	0	5	100	0	0	0	0	5	100
Misto/APE	2	0	0	2	100	2	100	0	0	0	0
Misto	2	0	0	2	100	1	50	0	0	1	50
DS/Verdi	9	0	0	9	100	2	22	2	22	5	56
Coord.to formale	11	11	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Totali	215	41	19	174	81	18	10	33	19	123	71

(Fonte: Elaborazione Seminario Studi e ricerche parlamentari su atti parlamentari e Dossier provvedimento Camera e Senato).

TABELLA 9. – *Riepilogo generale degli emendamenti presentati e approvati durante l'iter di discussione in Commissione Senato della legge n. 388/2000 (finanziaria 2001).*

Proponente	N. em. appr.	Procedu- rali/Form.	%	Sostantivi	%	Generali	%	Sezionali	%	Micro sezion.	%
Governo	81	15	19	66	81	3	5	28	42	35	53
Comm.ne V	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relatore maggioranza	32	11	34	21	66	3	14	11	52	7	33
DS/Ulivo	57	10	18	47	82	2	4	15	32	30	64
Verdi/Ulivo	9	1	11	8	89	0	0	3	38	5	63
PPI	12	2	17	10	83	0	0	5	50	5	50
Alleanza Nazionale	9	1	11	8	89	2	25	2	25	4	50
Forza Italia	8	0	0	8	100	1	13	1	13	6	75
CCD	4	1	25	3	75	0	0	1	33	2	67
Lega Nord	7	3	43	4	57	0	0	1	25	3	75
Udeur	3	0	0	3	100	0	0	2	67	1	33
Misto Comunista	4	1	25	3	75	0	0	0	0	3	100
Misto/Demo- cratici/Ulivo	1	0	0	1	100	0	0	1	100	0	0
Misto/Lista Val D'Aosta	1	0	0	1	100	0	0	0	0	1	100
Misto Centro UPD	2	1	50	1	50	0	0	0	0	1	100
Misto/RC Progressisti	1	0	0	1	100	0	0	0	0	1	100
Misto/SVP	2	0	0	2	100	0	0	1	50	1	50
Coord.to formale	2	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0
Totali	265	48	20	187	80	11	6	71	38	105	56

(Fonte: Elaborazione Seminario Studi e ricerche parlamentari su atti parlamentari e Dossier provvedimento Camera e Senato).

Se dunque collazioniamo i dati appena esposti (tabb. 4–9) possiamo rimarcare, in attesa degli approfondimenti di cui abbiamo accennato, una serie di provvisorie osservazioni. Vale a dire:

a) l'attivismo emendatorio non è prerogativa primaria dell'opposizione. Almeno in Commissione bilancio, il 30% dell'iniziativa correttiva proviene da parlamentari della coalizione di governo. E il principale partito di quest'ultima è in assoluto il terzo produttore di emendamenti della Camera, dopo Lega e Forza Italia;

b) comunque ne si giudichi l'ammontare, il tasso di successo dell'attività emendativa che ha luogo in Parlamento, almeno da un punto di vista quantitativo, non pare "stravolgente". Non disponiamo al momento dei dati concernenti il lavoro d'aula, ma fa abbastanza impressione notare come meno del 3% degli emendamenti avanzati in Commissione bilancio della Camera abbia ottenuto il *placet* dell'organo ristretto. Segno plausibile di un pilotaggio attento delle fasi anche più informali, quali quelle di Commissione, del processo legislativo: ... anche se, ovviamente, occorrerebbe osservare vuoi l'incidenza normativa e finanziaria delle poche modifiche accettate, vuoi quante altre modificazioni al testo governativo siano state sollecitate con successo nell'iter parlamentare pur senza assumere la forma compiuta dell'emendamento;

c) nella chiave testé affacciata, appare non casuale che sia proprio il Governo il maggior produttore di emendamenti approvati: più del 28% degli emendamenti in generale è di matrice governativa; altrettanto vale per gli emendamenti approvati in aula alla Camera e ben per il 38% di quelli approvati in Commissione bilancio. Ma non sono diversi i dati del Senato. Qui, in Commissione bilancio, l'incidenza governativa ammonta al 35%. Mentre in aula essa scende al 16%: ammontare su cui pesa ovviamente la scansione dei lavori parlamentari tra Camera e Senato. Ma è in parallelo rilevante che proprio laddove il ruolo emendativo del Governo appare quantitativamente inferiore a quello registrabile alla Camera, sia la formazione più importante della coalizione governativa ad esercitare l'attivismo maggiore: il gruppo Ds-Ulivo copre infatti da solo il 25% degli emendamenti parlamentari nell'aula del Senato, cui andrebbero aggiunti le quote non marginali delle altre forze minori della coalizione stessa (e ciò vale anche per la Commissione bilancio);

d) è di notevole rilievo anche l'ammontare degli emendamenti approvati che provengono dall'iniziativa di commissione e/o dei relatori di maggioranza. Si tratta del 18% sull'attività emendativa complessiva (Camera e Senato insieme); di quasi il 15% degli emendamenti approvati in aula alla Camera; del 27% di quelli approvati in Commissione bilancio; del 24% di quelli approvati in aula al Senato; e del 14% degli emendamenti approvati nella Commissione bilancio del medesimo ramo del Parlamento;

e) se colleghiamo, come appare ragionevole, le constatazioni *sub c e d*, abbiamo la percezione di un processo legislativo fortemente “integrato”, che solo una disamina attenta e puntuale, sia delle modalità di voto e comunque degli orientamenti sulle singole opzioni emendative, sia dei contenuti e della portata sostantiva e finanziaria delle diverse proposte di modifica e innovazione del testo originario, potrà consentire di interpretare in una delle due seguenti direzioni o in una combinazione di entrambe. Da un lato, i nostri dati potrebbero far pensare a un’area del Governo e della sua maggioranza che presidia attivamente un proprio percorso decisionale: non privo di difficoltà e ripensamenti, però, né di esigenze di mediazione e composizione interna di interessi, di pressioni e di aspettative dal diverso spessore e dal molteplice legame con circostanze di lungo, breve e brevissimo periodo. Di qui la cospicua frequenza di emendamenti tanto governativi, quanto di maggioranza. Ma, da un secondo lato, potremmo forse scoprire che una parte non marginale di quegli emendamenti, magari proprio del Governo e comunque assai probabilmente quelli di Commissione, hanno altresì lo scopo di agevolare l’interazione con le opposizioni o, secondo i casi, di certificarne l’esercizio. Per cui, se da un lato il Governo pare mostrarsi duttile alle sollecitazioni della propria maggioranza e alle sue preoccupazioni politico-congiunturali, ad un tempo esso può tentare di mitigare il confronto “maggioritario” dimostrandosi non sordo alle sollecitazioni delle opposizioni al fine di salvaguardare il processo legislativo da conseguenze impreviste della conflittualità che in parallelo la scena politica manifesta e alimenta. Naturalmente, si tratta non più che di un’ipotesi di lavoro, che solo i già menzionati accertamenti potrebbero o meno confortare, soprattutto sotto il profilo delle implicazioni finanziarie. Certo è che, se l’ipotesi trovasse sostegno empirico, ne emergerebbe una specifica capacità dell’esecutivo di presidiare la gestione parlamentare del processo di bilancio, in parallelo alla già menzionata e crescente egemonia del Governo sul processo legislativo in generale.

La capienza rappresentativa degli emendamenti

Abbiamo classificato gli emendamenti in base alla dimensione degli interessi che vi hanno trovato rappresentanza. Dopo avere isolato gli emendamenti che avevano un intento modificatorio di natura sostantiva (circa l’83% del totale degli emendamenti approvati) abbiamo distinto questi ultimi in:

- *emendamenti di tipo generale* – cioè gli emendamenti che riguardano, almeno potenzialmente, tutti i soggetti dell’ordinamento giuridico;
- *emendamenti di tipo sezionale* – cioè gli emendamenti che pur non attenendo alla totalità dei cittadini, tendono a soddisfare interessi di gruppi o entità com-

posite non configurabili come specifici gruppi di interesse. Ad esempio gli emendamenti che tendono a disciplinare i grandi settori dell'economia o che si rivolgono a dipendenti dello Stato in generale o a quelli di un singolo Ministero, o che prevedono provvidenze per specifici enti pubblici;

- *emendamenti di tipo microsezionale* – cioè quelli che mirano a soddisfare interessi di gruppi ben definiti o la cui appartenenza è istituzionalmente delimitata, o aree perimetrare del territorio nazionale e regionale. Ne sono esempio gli emendamenti concernenti singole categorie professionali (avvocati, medici, professori universitari, ecc.), settori specifici del mondo economico (viticoltori, artigiani, piccoli imprenditori, ecc.), o del pubblico impiego (cancellieri, ufficiali, ecc.) o più ristretti gruppi nell'ambito di dette categorie (ufficiali della polizia, medici operanti in determinate tipologie organizzative del sistema sanitario nazionale, insegnanti della scuola elementare, ecc.), o particolari zone colpite da specifici eventi calamitosi o caratterizzate da situazioni od opportunità economiche peculiari.

Dalle tabelle che abbiamo sopra riportato (tabb. 4, 6, 7, 8 e 9) emerge con particolare nettezza come il tratto rappresentativo saliente dell'attività emendativa sia dato dalla tipologia *microsezionale*. Circa il 60% di tutti gli emendamenti approvati vi appartiene a pieno titolo. Ed è il connotato dominante dell'azione emendativa di ogni tipo di proponente. Con minore intensità per quanto riguarda il Governo (51%) rispetto all'azione della Commissione e del relatore di maggioranza (74% e 56%, rispettivamente) e, mediamente, delle diverse forze parlamentari, tanto di maggioranza quanto di opposizione. Gli emendamenti di tipo *sezionale* ammontano complessivamente al 26,5%. Quelli di portata *generale* al 13-14%. Gli scostamenti tra un ramo e l'altro del Parlamento non paiono, com'è prevedibile, significativi. Alla Camera (aula), abbiamo il 63% di emendamenti *microsezionali*, il 26% di *sezionali*, e il 12% di *generali*. In Senato (aula) il 71% di *microsezionali*, il 19% di *sezionali* e il 10% di *generali*. Solo in Commissione si registrano segni di uno stile emendativo diverso. Alla Commissione bilancio della Camera gli emendamenti *microsezionali* diminuiscono sensibilmente la loro incidenza: 36% contro il 20% di *sezionali* e ben il 44% di *generali*. Ed anche nella omologa Commissione del Senato le proporzioni interne alla nostra tipologia si fanno più equilibrate: benché gli emendamenti *generali* ammontino solo al 6%, sono non più del 56% gli emendamenti *microsezionali*, e ben il 38% quelli di capienza *sezionale*. Che è quanto dire che, nelle Commissioni, o la discussione sui testi, i dati e i documenti che corredano la finanziaria riesce ad assumere caratteri probabilmente più legati agli elementi portanti, o meno contingenti e frammentari, della manovra che la finanziaria sottende, oppure – più banalmente – che la composizione ristretta di questi organi, la maggiore *expertise* di almeno

una parte dei propri componenti e la più diretta domestichezza con i relativi interlocutori dell'esecutivo e con le tematiche della finanza pubblica e della sua gestione, costituiscono un filtro minimamente selettivo (e autoselettivo) più severo rispetto alle sollecitazioni di stampo più particolaristico.

Ma, pur osservando qualche minima differenziazione di tal genere, il dato nel suo insieme resta in tutta la sua pacifica evidenza. La logica che vi è sottesa è come sempre molteplice e andrebbe anch'essa indagata nel dettaglio. Qui dobbiamo limitarci a rimarcare quella che è, a nostro avviso, la matrice doppiamente "strutturale".

In primo luogo, il particolarismo della rappresentanza politica è un profilo storico del sistema politico italiano. Dal processo della "nazionalizzazione" postunitaria di quest'ultimo, giunge ininterrotto, come un filo rosso dominante, fino all'attuale regime repubblicano e fino alle logiche localistiche insite nel meccanismo elettorale di selezione della classe politica oggi vigente. Senza soluzioni di continuità, si badi, tra il peculiarismo degli interessi e degli ambiti territoriali cui offrire tutela, rappresentanza, sostegno o riconoscimento, che il sistema proporzionale alimentava con le proprie "preferenze" e le modalità diffusamente negoziali dell'accumulazione del consenso in larghe aree del Paese e della società, e la battaglia che ogni candidato deve ingaggiare voto per voto nel singolo collegio secondo i dettami del maggioritario. È, in buona sostanza, un radicatissimo intreccio tra l'antropologia politica della storia e della società italiane, e le regole che hanno sin qui presieduto alla formazione dell'élite parlamentare. Ci sono segnali importanti di mutamento. Non c'è dubbio che il corroborarsi del bipolarismo, l'accentuarsi della decisività del confronto tra i leaders di schieramenti giustapposti per l'esito complessivo delle competizioni elettorali, l'assorbente preminenza delle arene mediatiche del confronto, abbiano mitigato e ancor più potranno forse attenuare la rilevanza della tradizione cui abbiamo alluso. Ma ciò che è dato osservare al momento, quando la classe politica viene vista all'opera del Parlamento, è quanto meno la forza carsica di quella tradizione: quasi che la professionalità politica rinvenisse in essa un *ubi consistam* ultimo e – nonostante i molti volti della "modernità" – imprescindibile.

In secondo luogo, e proprio per quanto appena osservato, non va sottovalutato il peso, lo abbiamo già rimarcato, che esercita il ciclo parlamentare della finanziaria sull'insieme del processo legislativo. La sessione di bilancio e l'esame della finanziaria è infatti il momento cruciale e assorbente del lavoro parlamentare: il pernio su cui e attorno a cui ruota gran parte della capacità produttiva e decisionale del Parlamento, oltre che la sua funzione nel "processo di governo". È dunque, ormai, l'unica o ultima o unicamente efficace opportunità che gran parte della classe politica in Parlamento ha a sua disposizione per manifestare la propria capacità di offrire e trasmettere rappresentanza in un processo legislati-

vo “vero”. Tale perché certamente avrà un esito e non sarà condannato all’archivistica parlamentare come la grandissima parte delle iniziative legislative di matrice non governativa (cfr. tabb. 1, 2, 3). Il che è assunto che riguarda, ovviamente, tanto le componenti parlamentari di maggioranza, quanto quelle di opposizione e financo singoli membri dell’esecutivo che non abbiano, su determinate questioni, sufficiente audience presso le istanze che contano della compagine governativa.

D’altra parte, se così non fosse, se alla base non vi fosse questa duplice molla strutturale, non si spiegherebbe l’atteggiamento notevolmente comprensivo dei Presidenti di Camera e Senato in materia di inammissibilità degli emendamenti al testo della finanziaria, proprio sotto quel profilo evidenziato dall’art. 2 della legge 208, da cui abbiamo preso le mosse in apertura di rapporto. Ed è proprio su tale atteggiamento che conviene soffermarsi per quanto rapidamente ³².

LE PRONUNZIE DI INAMMISSIBILITÀ SUGLI EMENDAMENTI ALLA FINANZIARIA 2001

È appena il caso di rammentare come i regolamenti di Camera e Senato abbiano disciplinato la possibilità di ammettere alla discussione gli emendamenti presentati, affidando ai Presidenti d’Assemblea e di Commissione il compito di pronunciarsi sulla ammissibilità di ogni emendamento.

In particolare, il regolamento della Camera prevede le seguenti norme:

– all’art. 89 (Parte Seconda – Procedimento Legislativo – Capo XVII – Dell’esame in Assemblea), dove è disposto che “il Presidente ha facoltà di negare l’accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all’oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione”;

– all’art. 121 comma 5 (Parte Terza – Procedure di Indirizzo, di Controllo e di Informazione – Capo XXVII – Dell’esame del disegno di legge finanziaria, del bilancio, del rendiconto, dei documenti di politica economica e finanziaria e delle relazioni governative), dove si legge che “fermo quanto disposto dall’art. 89, i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Commissione bilancio dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che concernono *materie estranee all’oggetto proprio della legge finanziaria e di*

³² La documentazione relativa a questa parte della ricerca è disponibile presso l’Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari. Consiste in alcuni prospetti che raccolgono le pronunzie di inammissibilità sugli emendamenti secondo le motivazioni addotte.

bilancio, ovvero contrastano con i criteri per l'introduzione di nuove o maggiori spese o minori entrate, così come definiti dalla legislazione vigente sul bilancio e sulla contabilità dello Stato e dalle deliberazioni adottate ai sensi del comma 2 dell'articolo 120. (...) Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea";

– agli artt. 96-bis comma 7, 119 comma 8, 123-bis comma 3-bis, 126-ter comma 4, dove vengono riproposte norme analoghe per i procedimenti legislativi diretti ad approvare decreti-legge, il rendiconto generale dello Stato, progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica la c.d. legge comunitaria.

Per quanto attiene al regolamento del Senato, le norme interessate sono le seguenti:

– artt. 8 e 97: il primo recita che il Presidente del Senato “giudica della ricevibilità dei testi”; il secondo che “sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all’oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti. Sono inammissibili ordini del giorno, emendamenti e proposte in contrasto con deliberazioni già adottate dal Senato sull’argomento nel corso della discussione. Il Presidente (...) decide inappellabilmente”;

– art. 100 comma 8, il quale dispone che “il Presidente può stabilire, con decisione inappellabile, la inammissibilità di emendamenti privi di ogni reale portata modificativa e può altresì disporre che gli emendamenti intesi ad apportare correzioni di mera forma siano discussi e votati in sede di coordinamento, con le modalità di cui all’art. 103”;

– art. 102-bis comma 1, secondo cui “gli emendamenti che importino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate, per i quali la V Commissione abbia espresso parere contrario motivando la sua opposizione con la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall’art. 81, ultimo comma, della Costituzione, non sono procedibili, a meno che quindici Senatori non ne chiedano la votazione (...)”;

– art. 126-bis comma 2-ter e 2-quater, alla luce dei quali “sono inammissibili gli emendamenti, d’iniziativa sia parlamentare che governativa, ai disegni di legge di cui al comma 1, che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente o estranee all’oggetto dei disegni di legge stessi, come definito dalla legislazione vigente nonché dal documento di programmazione economico-finanziaria come approvato dalla risoluzione parlamentare”; e “ricorrendo le condizioni di cui al comma 2-ter, il Presidente, sentito il parere della V Commissione permanente e del governo, può dichiarare inammissibili disposizioni del testo proposto dalla Commissione all’Assemblea”;

– art. 128 comma 6 (Emendamenti al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e al disegno di legge finanziaria), a norma del qua-

le “sono inammissibili gli emendamenti, d’iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e al disegno di legge finanziaria che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria o estranee all’oggetto della legge di bilancio o della legge finanziaria, come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato”.

Ciò premesso, va altresì evidenziata la metodologia che è stata seguita nella rilevazione.

La tipologia delle motivazioni d’inammissibilità

Camera dei deputati

I prospetti che raccolgono le pronunzie di inammissibilità (vedi nota 32) sono stati elaborati secondo una tipologia di motivazioni che è il frutto della ricostruzione fedele di quanto si deduce dagli atti parlamentari delle seguenti sedute:

- per la V Commissione: 24-25-26-27 ottobre 2000;
- per l’Assemblea: 9-10-13-14-15-16-17-22 novembre 2000.

La tipologia delle motivazioni addotte per dichiarare l’inammissibilità in V Commissione permanente è la seguente:

- per estraneità alla materia trattata dalla legge finanziaria;
- per estraneità della materia perché aventi natura localistica o microsettoriale senza finalità di sostegno o sviluppo all’economia, *ex art. 11 comma 3, lett. i-ter legge n. 468/78, così come novellata dall’art. 2 comma 17 legge n. 208/99;*
- per carenza di compensazione;
- per estraneità della materia per carattere organizzativo o ordinamentale;
- per incongruenza normativa;
- per estraneità della materia trattata dall’articolo di riferimento.

Analogamente, per l’Assemblea:

- per assenza di effetti finanziari per l’anno 2001;
- per divieto di riformulazione di testi originariamente proposti in Commissione;
- per estraneità alla materia trattata dalla legge finanziaria;
- per estraneità della materia perché aventi natura localistica o microsettoriale senza finalità di sostegno o sviluppo all’economia, *ex art. 11 comma 3, lett. i-ter legge n. 468/78, così come novellata dall’art. 2 comma 17 legge n. 208/99;*

- per carenza di compensazione;
- per estraneità della materia per carattere organizzativo o ordinamentale;
- per estraneità della materia trattata dall’articolo di riferimento;
- per incongruenza normativa.

Quest’ultimo tipo di motivazione (incongruenza normativa), che non compare negli atti parlamentari, è stata adottata allo scopo di segnalare un emendamento del Governo (34.46) dichiarato inammissibile in quanto intendeva prorogare un termine al fine di consentire all’esecutivo stesso di modificare due decreti legislativi (nn. 200-201 del 1995 su riordino delle carriere del personale non direttivo rispettivamente del Corpo di Polizia Penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato), senza che la legge di delega del Parlamento n. 216/92 (che, a norma dell’art. 3, il Governo aveva utilizzato per porre in essere i due decreti di cui sopra) prevedesse alcun potere di correzione.

Senato della Repubblica

Per quel che concerne l’altro ramo del Parlamento, possiamo così riassumere, sia per la V Commissione permanente che per l’Assemblea, le motivazioni adottate per dichiarare l’inammissibilità:

- per estraneità alla materia trattata dalla legge finanziaria;
- improponibile ex art. 97 Regolamento Senato;
- per carenza di compensazione;
- per estraneità della materia per carattere organizzativo o ordinamentale;
- senza specificato motivo;
- per estraneità della materia trattata dall’articolo di riferimento.

Va chiarito, come rimarcheremo in seguito, che la motivazione “senza specificato motivo” ovviamente non appare negli atti parlamentari, ma è stata usata solo per segnalare che nei resoconti, in un numero di casi anche cospicuo, manca un qualsiasi riferimento alla motivazione effettiva che ha indotto il Presidente a dichiarare l’inammissibilità. In proposito, se non è ipotizzabile che le Presidenze abbiano deciso senza una sottostante e fondata ragione di contrasto sulle regole che reggono l’ammissibilità degli emendamenti, va rimarcato come in più d’una occasione i resoconti parlamentari si siano dimostrati lacunosi nel darne conto intelligibilmente.

Le risultanze

Camera dei deputati

I risultati che emergono dall'analisi delle decisioni d'inammissibilità alla Camera dei Deputati e relativa V Commissione permanente sono abbastanza chiari.

In Commissione prevale nettamente la motivazione "per estraneità alla materia trattata dalla legge finanziaria", che da sola costituisce la metà delle cause di non ammissibilità.

Seguono poi il carattere localistico o microsettoriale, la carenze di compensazione e il carattere organizzativo o ordinamentale dell'intervento correttivo, tutte e tre da considerarsi con ugual peso percentuale (rispettivamente 15%, 16% e 13%).

Da considerarsi poco più che casi sporadici la motivazione da noi individuata come "incongruenza normativa" e l'estraneità dell'intervento all'articolo di riferimento (2% e 3%).

In aula invece la metà esatta delle dichiarazioni d'inammissibilità sono state motivate stante la mancanza di compensazione (50%); seguono poi l'estraneità alla materia trattata dalla legge finanziaria e l'estraneità all'articolo di riferimento, con la stessa incidenza del 17% dei casi.

Da notare come questi tre tipi di motivazioni assorbano in aula ben l'84% del totale delle dichiarazioni d'inammissibilità su emendamenti pronunciate durante l'iter di approvazione della finanziaria 2001.

Assumono invece minor rilievo le altre motivazioni, che sul totale non superano ciascuna "la soglia del 4%" (escluse ovviamente le pronunce per carattere localistico o microsezionale che non superano però il 6% dei casi).

Da segnalare infine che in aula alla Camera le decisioni per incongruenza normativa riguardavano due emendamenti: l'uno giudicato inammissibile perché la correzione in esso proposta risultava già presente nel testo inteso ad essere modificato; l'altro perché non appariva individuabile il riferimento normativo da esso operato.

Senato della Repubblica

I risultati del Senato sono ancora più netti. Infatti, in V Commissione solo due motivazioni assorbono completamente la casistica degli emendamenti dichiarati inammissibili: e precisamente la carenza di compensazione e l'inammissibilità "senza specificato motivo" che abbiamo già segnalato (rispettivamente 40% e 60% dei casi).

In aula al Senato si ripresenta un'identica situazione con percentuali pari rispettivamente al 15% e all'85%.

Qui peraltro dobbiamo aggiungere come nella maggior parte delle decisioni non sia riscontrabile la motivazione che ha condotto alla dichiarazione di inammissibilità, nonostante si sia preso in esame, per effettuare la valutazione, il resoconto stenografico.

In secondo luogo non sono rilevabili, dai documenti esaminati, neppure i nomi dei proponenti. Questo secondo dato sarebbe stato utile soltanto *ad abundantiam*, dato che la valutazione si basa su dati di puro carattere empirico-quantitativo. In altri termini lo scopo effettivo era e rimane quello di passare in rassegna i motivi di esclusione degli emendamenti e darne una classificazione.

Nonostante ciò, si deve ad ogni buon conto tener presente che, se per la maggior parte delle decisioni è ignota la motivazione che ha condotto alle stesse, nei casi in cui questa è invece conosciuta (si tratta di circa un terzo delle decisioni), essa riguarda sostanzialmente ipotesi in cui si aveva carenza di copertura finanziaria.

In buona parte di questi casi però è stato necessario dedurre la effettiva motivazione dal contesto in cui si inseriva la dichiarazione di inammissibilità, poiché le ragioni dell'esclusione dell'emendamento non emergevano in maniera esplicita dal contesto del resoconto. In particolare, laddove si facesse riferimento ai prospetti, si è presunto che l'inammissibilità fosse appunto dovuta a mancanza di copertura finanziaria. Egualmente si è dedotto, laddove si facesse riferimento ad una parziale inammissibilità, relativa soltanto ad un anno specifico.

Tra altre pronunce che hanno condotto all'esclusione di emendamenti, un qualche interesse può destare una pronuncia di improponibilità ai sensi dell'art. 97 del Regolamento del Senato. Delle due fattispecie ricomprese in detta norma – improponibilità per estraneità all'oggetto della discussione o per formulazione dell'emendamento in termini sconvenienti – detta pronuncia può includersi, con buona approssimazione, nella prima delle due ipotesi.

La sommarietà delle motivazioni addotte – o meglio omesse nella maggior parte dei casi – porta a rilevare che si è di fronte a decisioni prese nelle more di un'esigenza di tempestiva approvazione del disegno di legge finanziaria. Tale circostanza può dedursi anche da un elemento estraneo, seppur significativo, quale la data di svolgimento delle sedute sia di Commissione che d'Aula, svoltesi intorno alla metà di dicembre. Al contrario, le sedute della Camera dei Deputati, si sono svolte circa due mesi prima, e i corrispondenti resoconti non danno consimili problemi di valutazione, poiché non omettono i dati cui si faceva riferimento. Altro significativo elemento che porta a concludere per un carattere sommario delle decisioni presidenziali, sulla base di esigenze di tempestività, è, infine, anche l'invito rivolto ad alcuni senatori a ritirare i propri emendamenti, pena la successiva dichiarazione d'inammissibilità degli emendamenti presentati.

GOVERNO ↔ MAGGIORANZA ↔ OPPOSIZIONE: I CASI NOTEVOLI ³³

La riduzione dell'Irpeg nel Mezzogiorno

La premessa

Nel corso dell'esame in sede parlamentare dei documenti di finanza pubblica per il 2001, un rilievo particolare hanno assunto le problematiche relative alle prospettive di attenuazione della pressione fiscale gravante sulle attività produttive. Nelle valutazioni del Governo, l'andamento favorevole del gettito tributario offriva la possibilità di introdurre, nel disegno di legge finanziaria, alcune disposizioni volte a sostenere lo sviluppo economico, avvalendosi della facoltà concessa dalla legge n. 208/1999. In questo ambito si deve inserire l'approfondita discussione svoltasi in ordine alla ipotesi di apportare consistenti riduzioni alla misura della tassazione applicata alle imprese operanti nel Mezzogiorno.

La vicenda

La discussione trasse origine dalle sollecitazioni avanzate dalle organizzazioni imprenditoriali che lamentavano gli effetti negativi prodotti dal differenziale della tassazione applicata alle imprese nazionali, e in specie a quelle operanti nelle aree depresse del Paese, rispetto a quella prevista in altri Stati europei. In sostanza, si affermava che, in assenza di significative agevolazioni, sotto il profilo del trattamento tributario, poteva risultare fortemente pregiudicata la competitività del sistema produttivo nazionale precludendo, inoltre, la possibilità di far affluire investimenti di dimensioni ingenti nelle regioni del Mezzogiorno. A tal fine, si sottolineavano i positivi effetti prodotti dalle disposizioni adottate in alcuni paesi europei, con particolare riferimento all'Irlanda, che si era avvalsa di una politica di drastica riduzione del livello della tassazione per avviare una fase di intenso sviluppo produttivo.

Sulla base di tali considerazioni, pochi giorni dopo la presentazione in Parlamento del disegno di legge finanziaria, Confindustria (17 ottobre 2000) prospettò l'esigenza di apportare alcune modifiche al testo predisposto dal Governo; notevole importanza veniva attribuita alla riduzione dell'aliquota Irpeg al 25%, già dal 2001, per le imprese operanti nel Mezzogiorno e il contestuale abbatti-

³³ Questa sezione del rapporto è stata curata in collaborazione, per i primi tre casi, con Paolo Visca; per l'ultimo con Paolo Intreccialagli, funzionario del Servizio studi del Senato.

mento di uno-due punti percentuali l'anno dell'aliquota da applicare alla restante parte del Paese, fino alla convergenza nelle due aree nell'arco di cinque anni.

Nelle valutazioni di Confindustria, la riduzione al 25% dell'Irpeg per le imprese operanti nel Mezzogiorno avrebbe determinato un effetto finanziario, in termini di riduzione del gettito, estremamente contenuto, stimato in 450 miliardi annui. La riduzione riferita alle altre aree del Paese, seppure di entità più limitata, avrebbe, invece, comportato una contrazione del gettito nell'ordine di 1.600 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, e di 3.200 miliardi nel 2003, in ragione della maggiore ampiezza della base imponibile interessata. Tale manovra sarebbe stata compensata dalla rinuncia ad altre disposizioni agevolative prospettate dal Governo, nello stesso disegno di legge finanziaria, a favore del sistema imprenditoriale (deduzione Irap e credito di imposta per i nuovi assunti).

La proposta, che suscitò l'interesse di autorevoli esponenti delle forze centriste della maggioranza (UDR, Rinnovamento italiano, Democratici, PPI), fu oggetto di valutazioni critiche all'interno del Governo. Manifestarono, invece, il loro interesse nei confronti della proposta entrambi i presidenti delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, Fantozzi (Democratici) e Coviello (PPI).

Per quanto riguarda il dibattito in Parlamento, la tematica fu oggetto di approfondito confronto nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria presso la Commissione bilancio alla Camera dei deputati. In quella sede si decise, dapprima nella seduta del 25 ottobre 2000, e poi nella seduta del giorno successivo, di accantonare l'esame degli emendamenti di iniziativa parlamentare riferiti all'articolo 3 (per quanto riguarda quelli di maggioranza, si trattava degli emendamenti 3.20 Manzione ed altri deputati del gruppo UDR, e 3.11 Sales ed altri deputati del gruppo DS), per rinviarne l'esame alla discussione in Assemblea³⁴.

In occasione di un incontro, tenutosi il 28 ottobre 2000, con il Presidente del Consiglio Amato, i vertici di Confindustria sollecitarono nuovamente il Governo a presentare, in sede di esame in Assemblea, alcuni emendamenti al disegno di legge finanziaria, volti a determinare la riduzione dell'Irpeg nel Mezzogiorno.

Nella riunione tra Governo e rappresentanti dei partiti di maggioranza tenutasi il 30 ottobre non fu, tuttavia, raggiunto un accordo in tal senso, in primo luogo a causa dell'onere che l'ipotesi prospettata avrebbe comportato, stimato dal Governo in misura largamente superiore rispetto al dato indicato da Confindustria. Inoltre, il Ministero del tesoro rilevò che, per non incorrere in una procedura di infrazione da parte delle autorità comunitarie, l'eventuale riduzione

³⁴ In particolare, l'emendamento 3.20 prospettava l'applicazione dell'aliquota Irpeg del 25% nelle aree del Mezzogiorno, mentre l'emendamento 3.11 fissava la misura dell'aliquota al 27%.

dell'Irpeg avrebbe dovuto riguardare tutto il territorio nazionale, con un minor gettito di 16.000 miliardi annui. Anche il Ministro delle finanze affermò la impossibilità di accogliere la proposta per la indisponibilità di adeguate risorse ai fini della sua copertura finanziaria.

Il presidente del Consiglio Amato manifestò, comunque, la disponibilità del Governo a ridurre l'aliquota Irpeg nella misura consentita dalla disponibilità di maggiori risorse derivanti dall'adesione, da parte delle imprese produttive, alle disposizioni, previste nel disegno di legge finanziaria, dirette a promuovere l'emersione dal "nero". In sostanza, lo sconto avrebbe potuto essere concesso in misura corrispondente alle maggiori entrate assicurate dalle imprese che avessero regolarizzato la propria posizione, sotto il profilo contributivo e fiscale. A beneficiarne, tuttavia, sarebbero state tutte le aziende, a prescindere dall'area territoriale in cui le stesse operavano.

Nei giorni successivi, la proposta di riduzione dell'Irpeg a favore del Mezzogiorno fu rilanciata dai partiti di Centro della maggioranza e da alcuni esponenti DS. Un'ulteriore occasione di confronto sull'argomento si registrò, al di fuori delle aule parlamentari, con gli interventi del candidato premier dell'Ulivo, Rutelli, e del segretario generale della CGIL, Cofferati, il primo in senso favorevole e il secondo in senso contrario ai contenuti della proposta.

Nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati dell'8 novembre, il Presidente del Consiglio Amato attribuì esplicitamente la paternità della richiesta di una drastica riduzione dell'Irpeg nel Mezzogiorno a Confindustria. Il Presidente del Consiglio chiese, quindi, il ritiro degli emendamenti che, in proposito, erano stati presentati da diversi gruppi parlamentari e, contestualmente, propose di accantonare l'esame dell'articolo 3. Allo stesso tempo, si impegnava ad avviare immediatamente un negoziato con la Commissione europea per verificare la possibilità di disporre la riduzione dell'Irpeg nel Mezzogiorno nel rispetto dei vincoli imposti dalla disciplina comunitaria. In sostanza, il Governo suggeriva di affrontare la questione nel corso dell'esame al Senato, una volta verificati gli orientamenti delle autorità comunitarie.

L'on. Manzione, capogruppo dell'UDR, intervenendo nella stessa seduta, contestò l'affermazione del Presidente del Consiglio per cui la proposta in discussione doveva attribuirsi a Confindustria, rilevando che su di essa si era registrato il consenso di diverse parti politiche. A conferma dell'attenzione che la proposta aveva suscitato, l'on. Manzione sottolineò con soddisfazione che la stessa risultava condivisa dal candidato premier della coalizione di centro-sinistra, Rutelli. A conclusione dell'intervento, manifestò l'intenzione di mantenere il suo emendamento. Intervenero, quindi, vari esponenti della maggioranza, che dichiararono di condividere l'impostazione proposta dal Presidente del Consiglio. L'Assemblea deliberò, comunque, l'accantonamento dell'articolo 3.

Nella successiva seduta del 15 novembre, vennero respinti diversi emendamenti presentati in materia da parlamentari dell'opposizione³⁵, mentre l'onorevole Manzione, preso atto dell'apertura formale di una istruttoria in sede comunitaria, accogliendo la richiesta del Governo, ritirò i suoi emendamenti 3.13 e 3.12. Gli emendamenti tuttavia furono fatti propri dal Gruppo di Forza Italia per essere posti in votazione, risultando respinti.

Nel corso della medesima seduta, l'Assemblea della Camera approvò una proposta emendativa del Governo (3.03), con la quale si introduceva un articolo aggiuntivo (articolo 4 del testo trasmesso al Senato) recante disposizioni in materia di emersione di basi imponibili e riduzione del carico tributario sui redditi di impresa. L'articolo aggiuntivo destinava alla riduzione dell'Irpeg e dell'Irpef gravanti sul reddito d'impresa le maggiori entrate risultanti dall'aumento delle basi imponibili dei tributi erariali e dei contributi sociali, per effetto dell'applicazione delle disposizioni della legge finanziaria stessa per favorire l'emersione del lavoro irregolare. A seguito dell'approvazione del subemendamento Testa 0.3.03.1, si precisò che la riduzione avrebbe dovuto interessare prioritariamente le aree del Mezzogiorno.

Vennero inoltre respinti i subemendamenti 0.3.03.16 e 0.3.03.15, firmati dagli on. Manzione, Vito (F.I.) e Bono (A.N.), che, in sostanza, fissavano l'aliquota Irpeg da applicare nel Mezzogiorno al 30%, a condizione che il conseguente beneficio di imposta non superasse l'importo stabilito in sede comunitaria ai fini dell'applicazione della regola c.d. *de minimis*, in modo da non incorrere in sanzioni. Merita peraltro ricordare che l'on. Manzione ritirò la firma dagli emendamenti.

Approvato alla Camera, il disegno di legge finanziaria veniva trasmesso al Senato (17 novembre).

Il 22 novembre 2000, il Commissario europeo alla concorrenza Monti bocciò ufficialmente la proposta, prospettataagli dalle autorità italiane, di un'Irpeg differenziata tra Meridione e resto del paese.

Da ultimo, va ricordato che l'Assemblea del Senato, nella seduta del 13 dicembre 2000, esaminò alcuni emendamenti presentati da rappresentanti di gruppi dell'opposizione riferiti all'articolo 4 (già articolo 3 del testo approvato dalla Camera) in materia di riduzione della aliquota Irpeg, che riproponevano la ipotesi di una sua riduzione al 25% per le imprese ubicate nelle aree obiettivo 1 dei fondi comunitari (emendamento 4.1011 Vegas e 4.1012 Maceratini) che, tuttavia,

³⁵ Si trattava, in particolare, degli emendamenti 3.15 Giorgetti e Molgora (Lega Nord), 3.14 Bono ed altri (AN), 3.18 Possa ed altri (Forza Italia), che prevedevano l'applicazione dell'aliquota Irpeg del 25% nel Mezzogiorno a decorrere dal 2001, nonché l'emendamento 3.17 Giorgetti e Molgora che stabiliva la misura dell'aliquota nella misura del 30%.

furono respinti.

Le disposizioni a favore della Sicilia

La premessa

Gli articoli da 133 a 137 (c.d. “pacchetto Sicilia”) sono stati introdotti nel testo del disegno di legge finanziaria dall’Assemblea della Camera dei deputati nella seduta pomeridiana del 17 novembre 2000, quali articoli aggiuntivi all’articolo 70, su iniziativa parlamentare (Commissione bilancio), pur essendo stati concordati con il Governo.

Le disposizioni introdotte traggono origine, in primo luogo, dalla richiesta dei Comuni in cui operano raffinerie e stabilimenti petrolchimici (nei quali si concentra la grande maggioranza della produzione nazionale) di vedersi riconosciuta una sorta di compensazione, a titolo di indennizzo dei danni ambientali provocati, nei rispettivi territori, dalla lavorazione degli idrocarburi. I Comuni sollecitavano l’adozione di interventi urgenti, minacciando il mancato rinnovo delle concessioni, in scadenza il 31 dicembre 2000, ad alcune compagnie per lo sfruttamento degli idrocarburi in Sicilia.

Una delegazione di 21 Comuni incontrò il Presidente della Camera per sollecitare la rapida approvazione delle proposte di legge, il cui esame era, nel frattempo, iniziato presso la VI Commissione finanze. Il 29 settembre 2000, una delegazione della stessa Commissione si recò in missione in Sicilia per affrontare la questione con alcuni rappresentanti degli enti locali interessati.

Le esigenze prospettate dai comuni erano sostenute dalla giunta regionale siciliana, costituitasi il 26 luglio 2000 sotto la presidenza dell’on. Leanza (UDR) che, nel corso di una riunione del Consiglio dei Ministri svoltasi il 29 settembre 2000, alla quale il presidente partecipava in forza di una specifica disposizione dello Statuto siciliano, raccomandò al Governo l’avvio di un confronto approfondito tra lo Stato e la Regione siciliana per trovare, già nella legge finanziaria in discussione, una adeguata soluzione al problema della defiscalizzazione e alle richieste avanzate dalle organizzazioni rappresentative degli autotrasportatori siciliani. Tali organizzazioni sollecitavano, in sostanza, una drastica riduzione della tassazione, con particolare riferimento alle accise, gravante sui prodotti petroliferi immessi al consumo nel territorio della Regione. Gli autotrasportatori lamentavano, infatti, che la condizione di insularità della Sicilia imponeva loro oneri aggiuntivi rispetto a quelli sostenuti dalla concorrenza delle imprese continentali. La richiesta, tradottasi in forme di protesta clamorose (blocco dei TIR) tra il mese di settembre e quello di ottobre, sfociò nelle vera e propria paralisi del traffico merci proveniente da o di-

retto in Sicilia, con grave nocumento per l'economia isolana.

Per rispondere alla sollecitazione proveniente dagli autotrasportatori siciliani, presso la VI Commissione finanze della Camera dei deputati, già nel mese di settembre era stato avviato, come si è ricordato in precedenza, l'esame di quattro proposte di legge (AA.CC. 401, 3111, 3875 e 7129), alcune delle quali sottoscritte da rappresentanti dei gruppi di maggioranza. Le proposte di legge, in sostanza, prospettavano la riduzione delle accise sui prodotti petroliferi immessi al consumo in Sicilia. Il contenuto delle proposte di legge non è stato, tuttavia, trasfuso nel testo della legge finanziaria 2001, in considerazione dei vincoli posti in materia dalla disciplina comunitaria, stante l'assetto armonizzato del regime delle accise.

Si è posto, infatti, il problema di non incorrere nell'eventuale attivazione di una procedura di infrazione, cui avrebbe potuto far seguito l'adozione, a carico dell'Italia, di una sentenza di condanna, in considerazione del fatto che le disposizioni agevolative previste dalle suddette proposte avrebbero potuto configurarsi come aiuti di Stato. La VI Commissione finanze, nella seduta del 25 ottobre 2000, ritenne che l'esame delle diverse iniziative legislative in materia dovesse essere rinviato in attesa di verificare gli esiti della discussione sulla stessa tematica in sede di legge finanziaria.

La vicenda

Nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria 2001, furono presentati in Commissione bilancio numerosi emendamenti, peraltro riferiti a diversi articoli, che prospettavano l'abbattimento delle accise sui prodotti petroliferi consumati in Sicilia, alcuni dei quali a firma di deputati della maggioranza (in particolare, gli emendamenti 15.45, 16.01 e 16.02, a firma Rabbito ed altri deputati, prevalentemente del gruppo DS), che in sostanza riproducevano i contenuti delle pdl presentate in Commissione finanze. La Commissione bilancio decise di rinviare all'Assemblea l'esame dei diversi emendamenti.

Nella seduta del 17 novembre 2000, l'Assemblea esaminò le varie proposte emendative, respingendo quelle presentate da deputati di gruppi dell'opposizione (tra gli altri 70.010 Bono ed altri, 70.012 Prestigiacomo ed altri). Gli emendamenti a prima firma dell'on. Rabbito vennero invece ritirati.

Furono, quindi, approvati gli articoli aggiuntivi 70.081, 70.084, 70.080, 70.082, 70.085 e 70.090 della Commissione, con il parere favorevole del Governo. Merita segnalare che gli articoli aggiuntivi 70.080 e 70.082 furono votati a larghissima maggioranza, risultando estremamente ridotti i voti contrari e soltanto poco più consistenti le astensioni. Quasi unanime fu l'approvazione dell'articolo aggiuntivo 70.090.

I vari articoli aggiuntivi intendevano introdurre una serie di disposizioni a so-

stegno della regione Sicilia mediante la concessione di agevolazioni complessivamente quantificate nell'ordine di circa 550 miliardi, cui si aggiungono 75 miliardi di cofinanziamento della Regione. In particolare, è previsto:

- a favore delle piccole e medie imprese, il riconoscimento di un credito di imposta a titolo di contributo per le spese di trasporto sostenute (em. 70.081, art. 133);
- lo stanziamento di 100 miliardi destinati agli autotrasportatori siciliani per la ristrutturazione e la riqualificazione del settore (em. 70.084, art. 134);
- la riduzione delle tariffe aeree per tutti i residenti nella regione, attraverso l'imposizione degli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea effettuati tra gli aeroporti della Sicilia e i principali scali nazionali. Per attuare questa misura, è stato previsto uno stanziamento di 150 miliardi (em. 70.080 e 70.082, art. 135-136 del testo definitivo).

Inoltre (em. 70.085, art. 137) si assegna un limite di impegno quindicennale di 21 miliardi a decorrere dall'anno 2002, per interventi diretti a contenere i consumi ed i costi energetici delle piccole e medie imprese, fronteggiare la crisi del settore agricolo, sostenere iniziative e investimenti nei comuni sede di impianti di raffinazione, estrazione e stoccaggio di prodotti petroliferi.

Da ultimo, l'emendamento 70.090 (art. 113) affida al Governo il compito di definire la compartecipazione ai tributi erariali con finalità ambientale da riconoscere agli enti locali sedi di impianti di produzione e stoccaggio di prodotti soggetti ai suddetti tributi.

L'eliminazione dei ticket sanitari

La premessa

L'articolo 84 della legge finanziaria 2001 contiene disposizioni volte a sopprimere la partecipazione dei cittadini al costo delle prestazioni sanitarie.

La questione era già parzialmente prospettata nel testo originariamente proposto dal Governo (art. 53 dell'A.C. 7328), tuttavia in termini di progressivo e graduale superamento del regime vigente piuttosto che di una sua soppressione.

La vicenda

Il problema della progressiva abolizione dei ticket fu sollevato, in Parlamento, durante l'esame in sede consultiva del disegno di legge finanziaria presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, dal relatore Giannotti (DS). Nel parere approvato dalla Commissione, tra le altre cose, si segnalava la

necessità che la previsione programmatica di cui all'articolo 53, in ordine al progressivo superamento del sistema dei ticket, si traducesse "in concrete misure di immediata riduzione degli oneri a carico dei cittadini".

Tuttavia, l'articolo 53 non fu esaminato dalla V Commissione bilancio e la soluzione delle diverse questioni prospettate nel corso del dibattito venne rinviata alla discussione in Assemblea.

Il dibattito si protrasse per tutto il periodo successivo alla approvazione del testo da parte della Commissione bilancio, che aveva peraltro approvato alcuni emendamenti agli articoli del pacchetto sanità.

Sul piano politico, si avviò un confronto serrato tra maggioranza, Governo e Rifondazione Comunista, la quale reclamava l'abolizione dei ticket sanitari anche ai fini della ripresa di rapporti più stretti, ispirati a una proficua collaborazione, con le forze politiche del centro-sinistra.

Nella seduta dell'Assemblea della Camera del 16 novembre, nel corso dell'esame dell'articolo 57, il Governo presentò l'emendamento 57.20 che prevedeva, appunto, la progressiva eliminazione dei ticket. L'emendamento suscitò vivaci rilievi da parte dell'opposizione di centro-destra in ordine alle modalità di copertura dei relativi oneri, giudicate non conformi alle previsioni di legge. La Presidenza della Camera, pur valutando formalmente corretta la relativa copertura finanziaria, chiese al rappresentante del Governo di fornire alcuni chiarimenti, segnalando in particolare tre aspetti specifici, meritevoli di approfondimento: la valutazione delle maggiori entrate conseguenti alla eliminazione delle detrazioni relative ai ticket; la quantificazione dei risparmi di spesa attribuiti alla rinegoziazione di mutui; gli effetti conseguenti dalla previsione di specifiche modalità di regolazione delle obbligazioni della Consap nei confronti delle imprese di assicurazione. Il sottosegretario al Tesoro Giarda rispose ad alcune delle obiezioni sollevate, ad un tempo riservandosi di fornire ulteriori elementi nella seduta successiva. In effetti, il Governo presentò, nella seduta del 17 novembre, una relazione tecnica recante alcune modifiche rispetto a quella illustrata la sera precedente.

Nella stessa seduta intervenne il Ministro della sanità sostenendo l'esigenza di risolvere in "termini radicali" il problema dei ticket che costituivano, a suo giudizio, uno strumento di tassazione ingiusto. Con l'occasione intervenne anche il segretario di Rifondazione comunista, on. Bertinotti, il quale, preannunciando il voto favorevole del suo gruppo, affermò che "quando il Centro-sinistra compie una scelta che si muove in direzione della giustizia sociale, nasce una convergenza con Rifondazione comunista, le destre perdono, il paese ci guadagna".

L'emendamento 57.20 venne, quindi, approvato nella seduta del 17 novembre, a larghissima maggioranza (475 voti a favore, 6 astenuti e, soltanto, 3 voti contrari).

Utilizzo dei proventi delle concessioni delle licenze Umts

La premessa

In ordine alla destinazione dei proventi derivanti dal rilascio delle concessioni delle licenze Umts si sono registrati, in sede parlamentare, e in limitato arco temporale, orientamenti contrastanti, che hanno suscitato vivaci polemiche.

In proposito, occorre ricordare che la questione emerse in una prima occasione nella seduta dell'Assemblea della Camera del 19 luglio 2000, nel corso della quale venne approvata la mozione Pisanu ed altri (n.1-00461), che impegnava il Governo a destinare tutti i proventi delle concessioni per la telefonia mobile cosiddetta Umts al riacquisto per ammortamento di titoli del debito pubblico e ad inserire nel disciplinare di gara per le licenze ogni opportuna disposizione a tutela dell'estensione del mercato, dell'ambiente e della salute.

Erano state altresì presentate le mozioni Mussi ed altri (n. 1-00467), nonché le risoluzioni Grimaldi ed altri (n. 6-00133) e Giordano e Boghetta (n. 6-00134) che, tuttavia, non furono poste in votazione in quanto il loro contenuto risultava incompatibile con il primo capoverso del dispositivo della mozione Pisanu ed altri (234 voti favorevoli, 231 voti contrari, 1 astenuto), posta per prima in votazione ed approvata.

Successivamente, il 27 luglio 2000, la Camera ed il Senato hanno votato, rispettivamente, le risoluzioni nn. 6-00135 e 6-00050 con cui hanno approvato il documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2001-2004, nel quale si ribadiva che gli incassi derivanti dalla concessione delle licenze Umts avrebbero dovuto avere l'effetto diretto di ridurre il ricorso del settore pubblico alla emissione di titoli del debito pubblico, e l'intenzione del Governo di destinare una frazione degli introiti – fino al 10 per cento – alla copertura di un programma straordinario di interventi nel settore della “società dell'informazione”.

La vicenda

Nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge finanziaria presso la Commissione bilancio alla Camera dei deputati, l'articolo 63 (articolo 103 del testo definitivo) che trattava la questione, non fu oggetto di confronto e i numerosi emendamenti presentati, a firma di rappresentanti di gruppi di opposizione, furono considerati respinti per consentirne la ripresentazione in Assemblea.

Nella seduta dell'Assemblea del 14 novembre 2000, furono approvati alcuni emendamenti delle opposizioni riguardanti specifici aspetti procedurali, relativa-

mente alla destinazione della quota di risorse disponibile. In particolare, si prevedeva l'espressione dei pareri della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti Commissioni parlamentari sul Dpcm relativo alla determinazione delle procedure e delle modalità di ripartizione del fondo, di cui si prospettava la costituzione, nel quale sarebbero confluite le somme da ripartire. Furono altresì accantonati alcuni emendamenti, tra i quali l'emendamento 68.40 a firma Zagatti ed altri, che prevedeva il parziale utilizzo delle somme disponibili per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico.

Nella seduta del 16 novembre, la Commissione bilancio presentò un articolo 68.010 che riproduceva in larga parte il contenuto del citato emendamento 68.40. L'articolo aggiuntivo venne posto in votazione ed approvato a larghissima maggioranza.

Nel corso dell'esame al Senato (e, più precisamente, presso la Commissione bilancio, nella seduta del 7 dicembre) furono approvati alcuni emendamenti di iniziativa governativa diretti a stabilire ulteriori finalizzazioni cui destinare la quota del fondo disponibile.

L'articolo 103, della legge finanziaria, come risultante dalle modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare, prevede la destinazione di una quota, pari al 10 per cento dei proventi percepiti, a favore di interventi nei seguenti settori:

- finanziamento della ricerca scientifica, nel quadro del Programma nazionale della ricerca, anche con riferimento:
 - al settore delle Ict (tecnologie dell'informazione e della comunicazione);
 - al “Progetto genoma”;
 - finanziamento di progetti per lo sviluppo della “società dell'informazione”, con riguardo:
 - all'introduzione delle nuove tecnologie e all'informatizzazione della pubblica amministrazione, ivi compreso il monitoraggio della spesa;
 - allo sviluppo tecnologico delle imprese;
 - alla formazione all'utilizzo dei relativi strumenti;
 - alla riduzione delle emissioni elettromagnetiche;
 - all'alfabetizzazione informatica e delle nuove tecnologie;
 - alle ricerche e studi nel settore delle telecomunicazioni.
 - all'istituzione della carta di credito formativa per i cittadini che compiano i diciotto anni di età nel corso del 2001;
 - alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento elettromagnetico.

Il policy maker "esterno". Il caso dell'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sulla disciplina dei farmaci generici nella formazione della finanziaria 2001

La premessa normativa

L'articolo 21 della legge n. 287 del 1990 riconosce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un potere di segnalazione al Parlamento ed al Governo.

In particolare, ai sensi del comma 1 del citato articolo 21, allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, l'Autorità individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato che non siano giustificate da esigenze di interesse generale.

In base al successivo comma 2, l'Autorità segnala le situazioni distorsive derivanti da provvedimenti legislativi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri e, negli altri casi, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti e agli enti locali e territoriali interessati.

Infine, l'Autorità, ove ne ravvisi l'opportunità, esprime parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni e può pubblicare le segnalazioni ed i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle situazioni distorsive (comma 3).

Inoltre, in virtù dell'articolo 22 della legge n. 287 del 1990, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può esprimere pareri anche sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato quando lo ritenga opportuno, o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere altresì il parere dell'Autorità sulle iniziative legislative o regolamentari che abbiano direttamente per effetto:

- a) di sottomettere l'esercizio di una attività o l'accesso ad un mercato a restrizioni quantitative;
- b) di stabilire diritti esclusivi in certe aree;
- c) di imporre pratiche generalizzate in materia di prezzi e di condizioni di vendita.

Va rilevato che negli ultimi anni le segnalazioni e i pareri dell'Autorità al Parlamento, al Governo e alle amministrazioni pubbliche, ai sensi dei richiamati articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, sono risultate particolarmente numerose e hanno riguardato i più diversi settori economici, a cominciare dai settori di ser-

vizio pubblico, recentemente liberalizzati ovvero di prossima liberalizzazione, in particolare il settore delle telecomunicazioni, i trasporti, il settore elettrico e, più di recente, quello postale. Gli interventi dell'Autorità hanno inoltre riguardato le fondazioni bancarie, le attività professionali, il settore sanitario, la distribuzione commerciale, l'editoria, il settore alimentare. In tutti questi casi, il compito dell'Autorità è stato quello di identificare, segnalando alle istituzioni interessate, quelle disposizioni normative o iniziative legislative e regolamentari che introducono distorsioni nel funzionamento dei mercati non giustificate da esigenze di interesse generale.

Come sottolineato dallo stesso Presidente Tesauro nella Presentazione della Relazione annuale sull'attività svolta nel 1998, "i poteri di segnalazione, meramente consultivi, esaltano la posizione di indipendenza dell'Autorità, quale organismo di natura essenzialmente tecnica in grado di garantire una continuità di monitoraggio e di valutazione dell'evoluzione legislativa e regolamentare nei diversi mercati. Non sempre le valutazioni e i suggerimenti dell'Autorità sono fatti propri dai destinatari degli stessi; spesso generano vivaci discussioni, stimolando il dialogo e l'approfondimento delle tematiche segnalate; in ogni caso consentono di dare voce all'interesse pubblico alla tutela della concorrenza e del mercato, ciò che costituisce di per sé il migliore contributo che l'Autorità possa fornire. Resta da sottolineare, con forza, che l'attività di segnalazione dell'Autorità non è immune da controlli, essendo difficile immaginare un controllo più alto, più nobile e più democratico di quello del legislatore, cui spetta comunque ricomporre anche i valori della concorrenza e del mercato, che l'Autorità è chiamata a rappresentare nel processo di decisione pubblica in virtù degli stessi articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, nel contesto di una valutazione più generale e di opportunità delle scelte legislative da farsi".

La vicenda

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato faceva pervenire al Presidente del Senato, in data 7 dicembre 2000, un proprio parere, predisposto ai sensi del citato articolo 22 della legge n. 287/90, al fine di evidenziare la situazione distorsiva della concorrenza che sarebbe derivata da due disposizioni del disegno di legge finanziaria per il 2001 approvate dalla Camera dei Deputati (A.C. 7328 bis, articolo 58, commi 17 e 16).

Il parere dell'Autorità giungeva allorché la Commissione bilancio del Senato aveva già completato l'esame dei documenti di bilancio. Conseguentemente, le osservazioni dell'Autorità potevano essere riferite anche all'articolo 75, commi 25 e 23, dell'A.S. 4885, nonché articolo 86, commi 26 e 24, dell'A.S. n. 4885-A.

In particolare, a giudizio dell'Autorità la disposizione contenuta nell'articolo 58, comma 17, dell'A.C. 7328 bis (articolo 75, comma 25, dell'A.S. 4885, nonché articolo 86, comma 26 dell'A.S. n. 4885-A) individuava una modalità di calcolo del prezzo di rimborso, da parte del Servizio sanitario, dei medicinali non coperti da brevetto, tale da "ostacolare un confronto concorrenziale fra le imprese farmaceutiche con riferimento al prezzo di vendita dei farmaci con brevetto scaduto", in quanto capace di indurre le stesse imprese a fissare il prezzo di vendita in modo uniforme e corrispondente al livello massimo individuato dalla stessa norma, ovvero pari all'80% del prezzo medio europeo, ai sensi dell'art. 3, comma 130, della legge n. 549 del 1995 e dell'art. 36, comma 7, della legge n. 449 del 1997".

Le imprese, infatti, considerato il meccanismo di fissazione del prezzo di rimborso, non avrebbero avuto alcuna convenienza a fissare un prezzo di vendita diverso ed inferiore a quello dei concorrenti, dal momento che tale condotta avrebbe avuto come esito soltanto una perdita di ricavi possibili (pari alla differenza fra prezzo medio ponderato e prezzo inferiore), senza arrecare alcun vantaggio in termini di acquisizione della domanda dei farmaci a base dello stesso principio attivo.

La norma in commento avrebbe avuto anche l'effetto di "limitare l'ingresso sul mercato dei farmaci generici". Infatti – sempre a giudizio dell'Autorità – "il funzionamento dello stesso meccanismo tende a limitare la differenza di prezzo che si può manifestare fra specialità e farmaci generici al 20% dello stesso prezzo (o meglio al 10% ³⁶), ovvero ad un livello che – tenendo conto della reputazione di cui già beneficia la specialità sul mercato e dell'assenza di altri incentivi al riguardo (quali, ad esempio, budget del medico, possibilità di sostituzione da parte del farmacista) – appare poco significativo per determinare uno spostamento effettivo della domanda verso il farmaco generico".

L'Autorità sottolineava nel parere come, diversamente, la norma del disegno di legge governativo presentato alla Camera dei Deputati (articolo 54, comma 17, A.C. 7328 bis), prevedendo che il prezzo di rimborso dovesse essere individuato con riferimento a quello del medicinale con "prezzo più basso" "aveva una chiara portata pro-concorrenziale, oltretutto un evidente beneficio in termini di spesa farmaceutica, in quanto fissava le modalità di *co-payment* secondo criteri che introducevano un importante incentivo per le imprese farmaceutiche a competere sulla fissazione dei prezzi di vendita dei farmaci con brevetto scaduto. Tale disposizione appariva pertanto idonea, attraverso l'utilizzo di meccanismi concor-

³⁶ Infatti, in considerazione dell'abbattimento del prezzo al pubblico dei farmaci a brevetto scaduto del 5% nel 2000 e di un altro 5% nel 2001, ai sensi dell'art. 58, comma 5, A.C. 7328 bis (diventato art. 75, comma 12, nell'A.S. 4885 e art. 86, comma 13, nell'A.S. n. 4885-A) dello stesso disegno di legge finanziaria, la differenza effettiva di prezzo fra specialità e generico sarebbe stata inferiore o pari al 10%.

renziali, ad ottenere tre diversi effetti: 1) stimolare un confronto concorrenziale sul prezzo per i farmaci con brevetto scaduto; 2) stimolare l'ingresso sul mercato di nuovi prodotti a base dei medesimi principi attivi e dunque sviluppare il mercato dei farmaci generici in Italia che, come noto, ha una dimensione ridotta se confrontata con quello dei più importanti paesi europei; 3) ottenere, attraverso il funzionamento di tali meccanismi concorrenziali e del conseguente abbattimento del prezzo di rimborso, significativi risparmi di spesa da parte del Servizio sanitario nazionale, proprio con riferimento a quei farmaci per i quali, essendo scaduta la tutela brevettuale, non si giustifica più il pagamento degli iniziali livelli di prezzo per recuperare i costi di ricerca e sviluppo sostenuti”.

Nel parere l'Autorità segnalava anche le disposizioni contenute nell'articolo 58, comma 16, dell'A.C. 7328 bis (articolo 75, comma 23, dell'A.S. 4885 ed successivamente articolo 86, comma 24, dell'A.S. 4885-A) dirette ad introdurre una norma programmatica secondo la quale il Ministro della Sanità di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è tenuto a stabilire, sentiti i rappresentanti delle imprese farmaceutiche e delle farmacie, “i criteri per meglio definire le caratteristiche dei medicinali di automedicazione³⁷ e meccanismi concorrenziali per i prezzi...”.

Tale disposizione, a giudizio dell'Autorità, non appariva idonea a modificare l'articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 390 del 1995, convertito con legge n. 490 del 1995, che prevede l'applicazione di un prezzo unico su tutto il territorio nazionale per i farmaci collocati in classe c), fra i quali rientrano quelli di automedicazione. Diversamente, “la disposizione del disegno di legge governativo presentato alla Camera dei Deputati (articolo 54, comma 16, dell'A.C. 7328 bis) consentiva alle farmacie di vendere i farmaci di automedicazione ad un prezzo inferiore a quello determinato dal produttore ed indicato sulla confezione, stimolando in tal modo una concorrenza sul prezzo di vendita dei farmaci di automedicazione, con evidente beneficio dei consumatori”.

Occorre rilevare che le argomentazioni utilizzate dall'Autorità garante si ritrovavano sostanzialmente, oltre che nella relazione illustrativa dell'originario disegno di legge, anche nelle osservazioni e raccomandazioni sul controllo della spesa farmaceutica pubblica rese dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nel settembre 2000³⁸.

³⁷ Si tratta dei medicinali il cui utilizzo non necessita di un medico per la diagnosi e quindi non soggetti a prescrizione medica.

³⁸ A sostegno dell'impostazione contenuta nel testo iniziale del disegno di legge può essere segnalato l'articolo dei professori Gianluca Femminis e Gianmaria Martini: *Risparmi con i farmaci generici: il rischio dei vincoli sul prezzo*, apparso su “Il Sole 24 Ore” del 27 novembre 2000, al quale è seguita una replica del dott. Andrea Moretti del Centro studi Farindustria: *I farmaci generici non sono minacciati*, apparso su “Il Sole 24 Ore” del 4 dicembre 2000.

Nel commentare le disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria per il 2001 originario la CTSP rilevava:

“Alcune di queste disposizioni presentano una efficacia immediata, mentre altre appaiono più progettuali e quindi d’esito più incerto, almeno nell’immediato. Tra le prime, oltre alla riduzione del 10% in un biennio del prezzo dei farmaci *off-patent*, va segnalata *l’importante disposizione (art. 54, comma 17) che prevede il rimborso da parte del SSN del prezzo più basso a parità di prodotto terapeutico*. Si tratta di una norma non solo coerente con i principi costituzionali di buona amministrazione, ma anche essenziale per introdurre una componente concorrenziale in un settore dove la coltivazione attenta della fedeltà di marca prolunga il potere di monopolio ben oltre i limiti legali connessi al brevetto. Questa componente investe una espansione del mercato dei farmaci, impropriamente definiti generici, che in altri paesi, anche fuori della Unione Europea, assorbe quote di mercato superiori di oltre 10 volte a quella attuale italiana (pari a circa il 3%), e ciò a prescindere dall’impatto prospettico che questa espansione è suscettibile d’avere per l’industria farmaceutica più strettamente italiana. Per tutte queste ragioni è essenziale che il testo attuale non venga edulcorato con riferimenti a valori medi che ridurrebbero gli incentivi degli attuali fornitori marginali di prodotti per i quali è scaduto, o sta per scadere, il brevetto. Nella stessa direzione pro-concorrenziale si muove, infine, *la norma che autorizza le farmacie a praticare prezzi inferiori a quelli indicati nella confezione per i farmaci di automedicazione* (mentre non si è riusciti ad introdurre la possibilità della loro vendita, sotto la responsabilità di un farmacista, presso altri esercizi commerciali)”.

Alla presa di posizione dell’Autorità seguivano quelle che il Presidente Tesaurò – come sopra osservato – definirebbe “vivaci discussioni”.

In particolare, in una lettera aperta pubblicata su “Il Sole 24 Ore” del 15 dicembre 2000 e indirizzata allo stesso Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Presidente di Farminindustria, Gian Pietro Leoni, esprimeva “la sorpresa e lo smarrimento per la posizione che l’Autorità garante ha assunto nei confronti della norma relativa alla media ponderata dei prezzi quale limite per il rimborso per i medicinali fuori brevetto ‘essenzialmente simili’”.

A giudizio di Farminindustria, le preoccupazioni dell’Autorità circa la situazione distorsiva della concorrenza risultavano del tutto infondate. Non solo, la lettera aperta manifestava “la preoccupazione per i possibili esiti sociali, industriali e terapeutici che soluzioni come quelle da voi indicate possono provocare”. Nel merito delle obiezioni mosse dall’Autorità, il Presidente di Farminindustria osservava quanto segue:

«1) L’80% del prezzo medio europeo (Pme) non è il livello di rimborso ma solo il limite superiore al di sopra del quale non si prendono in considerazione i far-

maci per il calcolo del prezzo medio ponderato. Tale “prezzo medio ponderato” è calcolato solo sui prezzi più bassi di almeno il 20% rispetto al prezzo medio europeo: è cioè la media, nella situazione odierna, dei soli generici.

2) Di fatto già oggi il “prezzo medio ponderato”, calcolato nel modo di cui sopra, è intorno al 25-30% più basso del Pme nella generalità dei “gruppi di farmaci essenzialmente simili”. Se i prezzi delle specialità medicinali si attestassero tutti sull’80% del Pme, a parte che comunque si avrebbe una drastica riduzione dei prezzi (-10% -20% a secondo dei casi) e della spesa, essi sarebbero gravati di ticket a carico di tutti i cittadini (compresi i 22 milioni di persone esenti dai ticket oggi vigenti in sanità) e perderebbero inesorabilmente mercato a favore dei farmaci (generici) con prezzi posizionati al di sotto della linea del prezzo medio ponderato.

3) Anche se i prezzi di tutte le specialità convergessero sul “prezzo medio ponderato” (a parte la ancora più forte riduzione oggettiva dei prezzi e spesa) questa manovra non impedirebbe la convenienza di una impresa a fissare (entrando *ex novo* sul mercato o riducendo il prezzo di un prodotto già sul mercato) un prezzo diverso e inferiore a quello dei concorrenti (se il livello di costi di produzione glielo permette). Infatti, fissando un prezzo inferiore a quello di tutti i concorrenti il “prezzo medio ponderato” si ridurrebbe e i prodotti che in precedenza fossero stati sulla “linea di completa rimborsabilità” verrebbero a essere gravati da ticket nei confronti di tutti i cittadini. La linea di rimborsabilità si abbasserebbe in modo proporzionale contemporaneamente all’entità del ribasso di prezzo e all’entità della quota di mercato che il relativo prodotto riuscisse a conquistare.

4) In definitiva il meccanismo concorrenziale è assicurato dal fatto che il “prezzo medio ponderato” (limite del rimborso pieno) non è “immutabile nel tempo” ma ricalcolato ogni sei mesi e quindi riflette semestralmente gli effetti di qualsiasi “manovra al ribasso” dei prezzi che imprese “concorrenti” mettessero in atto per conquistare il mercato. Chi abbassa significativamente i prezzi sa che, dopo pochi mesi, costringe i suoi concorrenti a far pagare un ticket ai pazienti e li pone di fronte all’alternativa o di ribassare a loro volta i prezzi o di perdere mercato: il che in ogni caso comporta un ulteriore abbassamento del “prezzo medio ponderato” al successivo step semestrale.

5) L’unica differenza rispetto al criterio del prezzo più basso è che il meccanismo del “prezzo medio ponderato” porta a una riduzione più graduale del “sistema dei prezzi”, rende più difficile operazioni di dumping e fornisce maggiori garanzie a che tutti i cittadini possano trovare sempre un farmaco completamente gratis in farmacia. Un unico farmaco gratuito pone un problema grave: se il mercato che “copre” non è sufficiente, temporaneamente o permanentemente, a soddisfare la domanda terapeutica, molti pazienti dovranno ricorrere necessariamente a farmaci gravati di ticket (ma come si può stabilire il livello di copertura efficiente del mercato nei casi concreti: 5% del mercato; 10% del mercato o più?)».

La posizione espressa dall'Autorità veniva attentamente valutata in sede parlamentare. In particolare, l'esame in Assemblea delle relative disposizioni e dei connessi emendamenti veniva accantonato, consentendo alla Commissione bilancio un ulteriore approfondimento dell'intera materia.

Nella seduta del 18 dicembre 2000, la Commissione bilancio del Senato rese il proprio parere all'Assemblea su alcuni emendamenti, ed in particolare sugli emendamenti riferiti ai commi 24 e 26 dell'articolo 86.

In particolare, il Presidente Coviello, nel relazionare alla Commissione, si espresse per la fondatezza dei rilievi formulati dall'Autorità. Tuttavia, le preoccupazioni per i possibili esiti sociali, industriali e terapeutici delle soluzioni indicate nella proposta, l'elevata probabilità di fenomeni di *dumping*, infine il rischio – anche se ipotetico – della irreperibilità di farmaci importanti per i malati, suggerivano di operare per un temperamento della norma, che tuttavia tenesse fermi i due obiettivi: la fissazione di un termine per l'attuale disciplina fino al completamento del regime del prezzo medio europeo, in modo da consentire alle industrie farmaceutiche di adeguarsi alla nuova normativa; una risposta positiva all'invito a considerare attentamente i profili attinenti alla concorrenza, così come evidenziati dall'Autorità garante.

Il Governo veniva quindi invitato a ricercare una soluzione secondo le seguenti linee: una decorrenza dal 1° luglio 2003 della rimborsabilità da parte del Servizio sanitario nazionale di quei prodotti non coperti da brevetto ma considerati bioequivalenti con altri medicinali, stabilendo che il rimborso venga effettuato fino alla concorrenza del valore stabilito dal medicinale con prezzo più basso, purché la quota di mercato non sia inferiore ad una soglia che il CIPE determinerebbe annualmente. Nella sostanza, veniva delineato un periodo transitorio in cui avrebbe operato una riduzione del prezzo di rimborso, attraverso il riferimento al prezzo medio ponderato dei medicinali aventi prezzo non superiore a quello massimo attribuibile al farmaco generico.

Nel corso del dibattito sulla proposta di parere del Presidente Coviello, il senatore Giaretta, relatore sul disegno di legge finanziaria, concordando con le osservazioni del Presidente, sottolineò l'opportunità di giungere ad una riformulazione delle norme che mantenesse un riferimento al prezzo medio ponderato fino al 2003 e rinviasse ad ulteriori decisioni a decorrere da tale data, anche tenuto conto dell'introduzione del prezzo medio europeo quale parametro per i prezzi degli altri farmaci: tale soluzione teneva conto anche dell'esperienza di altri Paesi europei, nei quali le decisioni relative al prezzo avrebbero comportato effetti non positivi in termini di mancata disponibilità sul mercato di adeguati quantitativi e di costituzione di rendite di posizione.

Il sottosegretario Giarda dichiarava, a sua volta, che, anche tenuto conto dei tempi ristretti di esame, il Governo non sarebbe stato in grado di presentare una

riformulazione che riflettesse i rilievi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le posizioni dei diversi Ministeri interessati.

La Commissione convenne con la proposta di parere del Presidente Coviello.

In effetti, nel corso dell'esame in Assemblea la formulazione del comma 26 è stata integrata prevedendo che il Ministero della sanità, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato è tenuto a verificare gli effetti della disposizione di cui al medesimo comma 26 e a proporre le eventuali modifiche al sistema di rimborso da attuare a decorrere dal 1° settembre 2003. Inoltre, veniva inserito il comma 27 che stabilisce che i medici che prescrivono farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale tengono conto, nella scelta del medicinale, di quanto previsto dal comma 26.

Il comma 24 non è stato modificato.

In conclusione, il comma 26 dell'articolo 85 della legge n. 388 del 2000 prevede che, a decorrere dal 1° luglio 2001, per i medicinali non coperti da brevetto e con stessa composizione in principi attivi, forma farmaceutica, via di somministrazione, modalità di rilascio e con uguale numero di unità posologiche e di dosi unitarie, il servizio sanitario nazionale rimborsa al farmacista soltanto l'importo fino a concorrenza del prezzo medio ponderato dei medicinali aventi prezzo non superiore a quello massimo attribuibile al generico. Ai fini del comma sono considerate equivalenti tutte le forme farmaceutiche solide orali. La differenza tra prezzo del medicinale prescritto e prezzo rimborsabile è a carico dell'assistito. Il medico è tenuto ad informare il paziente dell'esistenza di medicinali integralmente rimborsabili dal Ssn e della loro bioequivalenza con il medicinale prescritto. Come già rilevato, il Ministero della sanità, di concerto con i Ministeri del tesoro e dell'industria, è tenuto a verificare gli effetti della disposizione recata dal comma in esame e a proporre eventuali modifiche da mettere in atto a partire dal 1° settembre 2003.

Il comma 27 prevede che i medici prescrittori di farmaci a carico del SSN scelgano il medicinale tenendo conto di quanto disposto dal precedente comma 26.

Ai sensi del comma 28, entro il 15 aprile 2001, il Ministero della sanità, previo accertamento, da parte della Commissione unica del farmaco, della bioequivalenza dei medicinali rimborsabili ai sensi del comma 26 e previa verifica della loro disponibilità in commercio, pubblica nella *Gazzetta Ufficiale* un elenco, da aggiornarsi entro sei mesi, dei medicinali ai quali si applica la disposizione del medesimo comma, con indicazione dei relativi prezzi, nonché del prezzo massimo di rimborso. L'aggiornamento dell'elenco entra in vigore dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione.

Infine, il comma 24 dello stesso articolo 85 della legge n. 388 del 2000, intervenendo in tema di medicinali di automedicazione, prevede che il Ministro della

sanità, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative delle farmacie e dei produttori di medicinali di automedicazione, con proprio decreto da emanare entro il 10 luglio 2001, stabilisca criteri per meglio definire le caratteristiche dei medicinali di automedicazione e meccanismi concorrenziali per i prezzi, ed individui misure per definire un ricorso corretto ai medicinali di automedicazione in farmacia, anche attraverso campagne informative rivolte a cittadini ed operatori sanitari.

Uno sguardo d'insieme

Osservando i dati sull'attività emendativa nell'insieme del processo legislativo della finanziaria, c'era parso di poter intravedere una specifica capacità dell'esecutivo di presidiarne la gestione e l'esito parlamentare mediante un proprio attivismo emendativo in grado di integrare, pur variabilmente, sia le sollecitazioni della maggioranza che quelle delle opposizioni. I casi qui considerati danno testimonianza del grande lavoro che una simile, e solo ipotizzata, capacità è costretta a sottendere. Se anche ci limitiamo, infatti, a cogliere i tratti del denominatore comune alle singole vicende che abbiamo schematizzato, non possiamo non rilevare quanto segue:

– il Parlamento si conferma quell'arena porosa e spugnosa che trova nella legge finanziaria il luogo privilegiato della più pervasiva offerta di rappresentanza agli interessi categoriali e territoriali più minuti e determinati. Va solo ribadito come la forte strutturazione del lavoro parlamentare proprio a partire dalle sessioni di bilancio, finisca con l'incentivare la percezione politica della finanziaria come momento cruciale della rappresentanza degli interessi, contribuendo ad una continua ridefinizione governativa della propria "agenda" propositiva e delle sue gerarchie interne. È chiaro, in questa prospettiva, come il Governo possa evitare o mitigare vincoli e condizionamenti alla sua manovra solo cercando di "tenere in mano" l'azione emendativa, giocandola cospicuamente in prima persona, senza potersi significativamente affidare alla strumentazione di cui il Parlamento pur dispone per autoregolarsi e "autofiltrarsi";

– gran parte delle sollecitazioni che premono sul Governo e sulla "sua" finanziaria assumono con sempre maggiore frequenza modalità "trasversali", capaci cioè di superare i discrimini formali e numerici che dovrebbero superare la maggioranza dalle opposizioni. All'origine sta l'imprenditoria politica di molti *policy makers* (e *policy activists*) esterni ed interni al Parlamento di giocare simultaneamente su più fronti di pressione e di polemica, riuscendo, altrettanto spesso, a rimuovere ogni eventuale qualificabilità culturale o "partigiana" degli interessi

rappresentati, e dunque ogni ipotetica disciplina di partito o di gruppo parlamentare;

– per quanto autorevole possa ritenersi, è sempre difficile per qualunque governo resistere alle sollecitazioni di chiara matrice elettoralistica, specie se il processo della finanziaria si svolge in pieno parallelismo all’espletamento di una campagna elettorale alla costante ricerca di successi simbolici per le parti in campo, e che non può non enfatizzare le propensioni e le prospettazioni di breve periodo della classe politica;

– nelle decisioni di contenuto tecnico più intenso viene enfatizzato il ruolo peculiare delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento: in grado vuoi di agire come interlocutore dialettico del Governo su opzioni cruciali nelle loro risultanze finanziarie; vuoi come istanza di mediazione in grado di formulare ipotesi risolutive, interpretando (almeno come propensione dominante) una funzione di controllo sinottico dei parametri d’insieme della manovra finanziaria e di conseguente contrappeso alle multiverse sollecitazioni delle aule;

– il processo legislativo della finanziaria si conferma come processo decisionale dai confini istituzionali labili e a definizione variabile: nel senso che sempre con maggiore incisività è attraversato da sollecitazioni politico-istituzionali esterne al circuito tradizionale della forma di governo manualisticamente codificata, dovendo confrontarsi con nuovi e possenti regolatori della *governance* nazionale quali le *authorities* italiane e le istanze delle politiche e delle normazioni comunitarie. Che, anzi, sono spesso in grado di delineare gli unici argini difficilmente valicabili alla multiversa rappresentanza degli interessi che la finanziaria alimenta per il suo stesso farsi parlamentare.

Nella prospettiva di queste considerazioni, diventa essenziale non tanto delineare nuovi strumenti normativi e procedurali a sostegno della tutela governativa delle proprie strategie, quanto comprendere – pregiudizialmente – se vi siano condizioni politiche e margini culturali per “strutturare” oltre al lavoro parlamentare (come è appunto avvenuto con la sua articolazione in sessioni preventivamente vincolanti) anche logiche, forme, stili e modalità organizzative dell’agire rappresentativo. In questa chiave sarà di grande interesse osservare il processo di formazione della finanziaria 2002 che avrà luogo in uno scenario politico-istituzionale profondamente mutato: con un primo ministro sostanzialmente eletto dal popolo, una maggioranza che nel sostegno al suo Governo trova il principale fattore della propria legittimazione e con un lungo orizzonte scevro di scadenze elettorali.

Al momento, ripercorrendo in un unico sguardo la vicenda della finanziaria 2001, l’unica conclusione certa è che la crescente robustezza dell’esecutivo italiano nel controllare anche in parlamento le proprie politiche, trova ancora in questo decisivo appuntamento parlamentare antichi elementi di contraddizione.

PER CONCLUDERE

Non possiamo che ribadire il carattere provvisorio di questo rapporto. Siamo altresì consapevoli della notevole disomogeneità euristica che lo caratterizza: data la molteplicità di angolazioni adottate e la parzialità di ciascuna di esse. Per queste ragioni non è opportuno formulare, a questo punto transitorio del nostro lavoro, una conclusione fondata. Ma solo un auspicio, per così dire, “metodologico”, anche sulla scorta delle difficoltà che abbiamo incontrato nel reperimento e nell’analisi documentale. Lo possiamo riassumere, quell’auspicio, come segue. Sarebbe quanto mai opportuno e meritorio che proprio il Parlamento – forte delle proprie strutture analitiche e delle proprie competenze tecniche – promuovesse un nuovo filone di studi e analisi proprio a partire dagli spunti e dai quesiti che una vicenda come quella della finanziaria 2001 solleva. E ne favorisse un adeguato e aggiornato sviluppo alla luce delle profonde trasformazioni intercorse nella propria multiversa funzionalità specifica e sistemica, avvalendosi allo scopo di una congruente strumentazione metodologica e analitica. Con un’avvertenza generale e decisiva a un tempo. Che è questa. La “statistica” è di casa tra Palazzo Madama e Montecitorio, e certo non da oggi. Così come lo sono cospicui giacimenti di elaborazioni attorno alla produzione e alla (metaforicamente parlando) produttività dell’azione parlamentare, sui molti versanti in cui essa si espleta. Il “cosa” facciano le Camere, in una parola, è oggetto di un vaglio sistematico e continuativo. Un impegno, va rimarcato, le cui risultanze sono oggi alla portata di chiunque disponga di una pur modesta ed elementare strumentazione informatica, e la cui offerta *on line* è in grado di soddisfare una messe di interessi e curiosità cognitive. Del che, va anche sottolineato, la stessa comunità scientifica – nell’angustia strutturale delle proprie risorse euristiche – è largamente debitrice (e, a nostro avviso, non poca gratitudine dovrebbe conseguirne). Per cui il vuoto da colmare non attinge alle dimensioni quantitative del lavoro parlamentare, bensì al “come” esso venga posto in opera: proprio a partire dal come e dal quanto esso si correli alla funzione rappresentativa, e dal come e dal quanto questa venga ai nostri tempi interpretata e “trattata” nelle aule parlamentari e nel processo legislativo in specie. È da qui che occorre prendere (o riprendere) le mosse.

Il *focus* dell’“autoanalisi” parlamentare – mediante le strutture di rilevazione e di studio di cui le Camere sono dotate – sono sempre state le dimensioni quantitative dei *procedimenti* che hanno corso nelle loro Assemblee e Commissioni, non le modalità *processuali* entro cui quei procedimenti si iscrivono e di cui sono parte. Quello sin qui privilegiato, è un profilo magari decisivo ma non sufficiente a spiegare la qualità del “prodotto” parlamentare, né – tanto meno – il suo im-

patto sui rapporti sociali che ne sono, volta a volta, interessati o destinatari. Per quanto sia di pacifica evidenza lo stretto legame tra procedimenti e processi, ove sono i secondi a contenere e a definire l'efficacia e la funzionalità dei primi, le rilevazioni sin qui sperimentate, per accurate che siano, non sembrano volersi disancorare da una preclusiva attenzione ai procedimenti a detrimento di quante ne necessiterebbero i processi.

Così, le pur indispensabili elaborazioni statistiche oggi a tutti accessibili, ci forniscono il *quantum* di iniziative legislative, di leggi, di sedute, di ordini del giorno, di mozioni e di ogni altro istituto componga l'armamentario rappresentativo e decisionale delle Camere, insieme ai tempi della loro esperienza parlamentare; così come sanno darci prontamente il *quantum* del molto o poco attivismo dei singoli deputati e senatori e delle rispettive formazioni di appartenenza, e molto e molto altro ancora che è superfluo qui enumerare. E il tutto, come suol dirsi, in tempo reale. Ma se volessimo comprendere quali siano i modelli dominanti anche del solo processo legislativo, ecco che dovremmo affidarci alla corposa memoria storica dei molti osservatori-partecipanti alla formazione della legge in Parlamento, all'accurata e preziosa casistica regolamentare e interpretativa di cui sono attenti testimoni e consultori i funzionari parlamentari e, in ogni caso, a una paziente lettura degli atti parlamentari su cui ricostruire i singoli casi. Dovendo poi procedere a una sempre problematica omologazione di fonti così diverse per prospettiva e criteri di giudizio, con costanti incertezze circa la generalizzabilità delle risultanze di simili specifiche ricostruzioni. Che è poi quanto normalmente si fa quando (almeno da un quarto di secolo) i ricercatori di ambiente accademico si accostano, ricorrendo a campionature più o meno attendibili, al processo legislativo. Mentre il passo verso la descrizione accurata di una tipologia delle configurazioni decisionali realmente operanti in Parlamento in una determinata scansione diacronica della sua vicenda storica (quale appunto la singola legislatura) rimane comunque lungi dal compiersi.

Parlare di *configurazione decisionale*, rispetto alla funzione principale del Parlamento, significa adottare un approccio alla produzione legislativa non certo nuovo, ma abbastanza inusuale rispetto all'impegno cognitivo sin qui manifestato dalle istituzioni parlamentari. Il postulato generale è che una legge altro non sia che un segmento, per quanto – eventualmente – cruciale di una specifica politica pubblica 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 considerabile e valutabile all'interno di uno specifico percorso di *policy*. Perciò la formazione della legge diventa un tassello, pur in sé complesso e normativamente prefigurato, del processo di formazione e messa in opera della politica pubblica che della legge si avvale. In questa

prospettiva, i momenti e i fattori che compongono il procedimento legislativo sono elementi integranti di quello che nel gergo dell'analisi delle politiche pubbliche si designa come *policy making*. 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 della funzione legislativa vuol dire allora analizzare le modalità prevalenti con le quali si combinano tra loro i differenti elementi che – operando nel processo decisionale di un determinato *policy making* – alimentano e condizionano il procedimento legislativo. Elementi che possiamo sintetizzare in questi termini: la pluralità degli attori che vi operano a diverso titolo³⁹; le risorse di cui dispongono o che sono in grado di immettere e di scambiare nel processo legislativo?⁴⁰; gli obiettivi che es-

³⁹ La *policy analysis* può recare uno specifico contributo ad una loro migliore individuazione e ad una comprensione empirica delle logiche che presiedono alle loro opzioni di condotta. Essa, infatti, suole distinguere tra gli attori non solo i politici, i burocrati o i gruppi di pressione (che a loro volta si distinguono in speciali e generali), ma anche gli esperti (docenti universitari, sedi internazionali di produzione del sapere, come l'Ocse e il FMI, *think tanks*, operatori di snodo fra accademia e *policy making*, cioè operatori che producono *ideas in good currency*): sarà naturalmente l'analisi empirica a controllare la presenza-assenza dei vari tipi di attori, anche se di solito, al crescere della salienza di una determinata politica pubblica, è più probabile la presenza degli esperti nella rete degli attori. Quale sia la funzione degli esperti (*advocacy*, produzione di sapere utilizzabile, definizione dei grandi paradigmi teorici, "illuminazione" di nuove categorie del discorso di *policy*, e via dicendo) è di nuovo una variabile da controllare empiricamente, e non una questione da risolvere a priori.

Nei processi di *policy* si riscontrano alcuni ruoli tipici dei differenti attori, nel senso di ruoli presenti con una certa frequenza. Va però osservato che l'elencazione dei ruoli tipici non ha alcunché di cogente, ma è solo uno strumento euristico. Tra i ruoli più frequentemente osservati ricordiamo quello dell'"iniziatore" (la definizione iniziale delle alternative tende a prefigurare alcuni momenti di articolazione del processo); del "pivot" (un attore che ha obiettivi di processo e che tiene in vita la rete delle interazioni anche nelle fasi di calo dell'attenzione, oppure fornisce elementi per la risposta di quella stessa rete alle contingenze impreviste); del "gatekeeper" (colui che ha potere di veto); del "filtro" (come quando un attore amministrativo è il filtro attraverso cui passa l'articolazione degli interessi imprenditoriali); del "policy entrepreneur" (l'attore che accoppia soluzioni che cercano problemi a problemi che sono in cerca di soluzioni, oppure gli attori che portano le soluzioni emerse dal crogiuolo delle comunità degli esperti verso il livello "politico" di costruzione dell'agenda e delle alternative); il *core actor*, cioè l'attore dotato di status pubblico, politico e/o burocratico e delle risorse atte a consentirgli la parola decisiva. L'elenco dei ruoli non è esaustivo e non deve esserlo, pena l'ingabbiamento dell'analisi delle politiche pubbliche dentro modelli di medio raggio che prestrutturano una variabile (il ruolo) che deve restare tale, e non trasformarsi in un repertorio o peggio ancora in una costante.

⁴⁰ E che si articolano secondo la seguente tipologia di massima:

1. al primo posto vengono le risorse – *latu sensu* – legali, in quanto definiscono l'attore centrale o gli attori centrali della configurazione decisionale;

si definiscono o ridefiniscono lungo lo svolgersi del processo legislativo ⁴¹; le modalità o gli “stili” cui tendono ad attenersi le interazioni tra gli attori in gioco ⁴²; 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 ⁴³; 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 contribuiscono a determinarne gli esiti senza influenzare, direttamente o indirettamente, i suoi singoli elementi.

2. al secondo posto vengono le risorse conoscitive di base, e cioè la capacità di definizione del problema e della soluzione;

3. al terzo posto vengono le risorse politiche, e cioè il consenso di cui dispongono gli stessi attori centrali o altri attori politici, burocratici o sociali;

4. successivamente, ed in varia combinazione, vengono tutte le altre risorse, e cioè quelle finanziarie e quelle conoscitive “avanzate” o “interattive”, relative sia al contenuto della decisione che al processo necessario alla sua formazione.

⁴¹ Gli obiettivi possono risultare individuabili quali *obiettivi di processo e obiettivi di contenuto*. I primi sono riferiti al ruolo svolto dall’attore, i secondi all’oggetto di una determinata azione legislativa. Nei processi decisionali il più delle volte gli attori perseguono prevalentemente uno dei due tipi di obiettivo, e non tutti e due: il che significa che un attore con obiettivi prevalentemente di processo (per esempio un attore politico che vuole mantenere un ruolo di mediazione nel processo) entro certi limiti potrà accettare soluzioni anche significativamente diverse dal punto di vista dei contenuti.

⁴² Un processo decisionale è infatti condizionato dal passato, dalle abitudini o dalle aspettative di comportamento dei partners, il che tende a prefigurare dei vincoli alle modalità attraverso le quali si partecipa ad uno specifico processo decisionale. In proposito, c’è un sostanziale accordo nella letteratura internazionale cui si riferisce l’analisi delle politiche pubbliche, nell’identificare le principali modalità di interazione con un insieme di patterns cognitivi e normativi che caratterizzano il modo in cui gli interessi sono definiti e i problemi percepiti. Tre sono i modelli normalmente rinvenuti: lo stile del *conflitto*; lo stile della *negoziazione*; lo stile che predilige la *soluzione dei problemi*.

Il conflitto consiste in interazioni competitive in cui la vittoria o la sconfitta di taluni attori sono l’obiettivo prioritario o uno degli obiettivi prioritari di talaltri attori. Nello stile che predilige la contrattazione, invece, gli attori non identificano i propri vantaggi relativi con le perdite-vittorie di altri attori, ma hanno gamme di preferenze che variano in funzione dell’auto-interesse utilitarista: quindi l’esito dell’interazione fra attori con tali propensioni è tipicamente un compromesso. Le interazioni fra attori per i quali è dominante la propensione alla soluzione dei problemi, implicano il perseguimento di scopi comuni tra gli attori e la ricerca cooperativa delle soluzioni.

⁴³ Per comprendere il comportamento degli attori, occorre identificare la posta o meglio la percezione della posta diffusa fra gli attori o complessivamente nella rete decisionale. La posta di conseguenza non può essere unica, a meno che la stessa percezione sia accettata da tutti gli attori, e non è stabile, nel senso che può essere ridefinita nel corso del processo. La non unicità della posta è tra l’altro uno degli elementi che in alcuni casi può facilitare la formazione delle decisioni: se i comportamenti degli attori hanno di mira oggetti parzialmente diversi, allora è meno probabile l’insorgere di situazioni conflittuali.

È chiaro – e va ben rimarcato – che un simile approccio, appunto tipico dell'analisi delle politiche pubbliche, non ha immediate applicabilità prescrittive in un'analisi sistematica del funzionamento delle Camere. Qui gli attori operano costitutivamente 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 nostro avviso, come sia difficile prescindere da un simile approccio in chiave interpretativa: se si vuole superare la soglia meramente descrittiva della singola casistica 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, da un lato; e quelle tra gruppi parlamentari e singoli parlamentari, dall'altro. Relazioni che sono per l'appunto le risultanti di quegli elementi di *policy* di cui abbiamo appena parlato. 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, i quali, comunque, renderebbero già di per sé possibile la formulazione di bilanci periodici circa l'efficacia di un determinato assetto regolamentare dell'iter legislativo. Pensiamo, in particolare, a:

- una rilevazione continuativa delle modalità di formazione dell'agenda parlamentare e delle forme di “mutuo aggiustamento” che esse comportano circa l'uso della risorsa temporale nelle relazioni Governo↔maggioranza↔opposizioni;

- 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 rilevazioni, dell'attività emendativa nelle fasi più strutturate del processo legislativo: dunque, a partire dalla finanziaria. Così da cogliere l'azione modificativa di origine parlamentare, governativa, di maggioranza, d'opposizione, individuale, di gruppo e nelle diverse possibili combinazioni. Ciò al fine di distinguerne la *ratio* spiegabile con le sole dinamiche contingenti del processo legislativo, quella attinente a logiche di

schieramento, e quella sostantiva, fino a una ponderazione dell'impatto sostanziale dell'azione emendativa sulla o sulle iniziative originarie, in relazione alle 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 concettuale ma indispensabili alla formulazione degli indicatori necessari alla costruzione di una tipologia di configurazioni decisionali che assuma al centro dell'analisi il processo legislativo in quanto tale empiricamente. Così da giungere, per questa strada, a realistiche ponderazioni circa il "rendimento istituzionale" del Parlamento italiano.

È dunque alla luce di un simile auspicio che ci auguriamo che la collaborazione tra le due Camere e il Seminario di studi e ricerche parlamentari possa consolidare la propria antica esperienza lungo nuovi percorsi di ricerca e di riflessione.