

PRESENTAZIONE

Come i precedenti, questo ottavo *Quaderno* annuale del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari, relativo al corso 1997, raccoglie alcune delle lezioni in cui esso si è articolato. E, come sempre, la selezione ha riguardato quei contributi che si connettono, in modo diretto o mediato, al dibattito sull'evoluzione delle istituzioni italiane nella lunga stagione del nostro sistema politico che è ormai consueto designare come "la transizione italiana" e che è ancora lungi, specie dopo gli esiti della "bicamerale", dall'orientarsi verso approdi sicuri. L'attenzione è stata in particolare focalizzata sul divenire della nostra forma di governo e sul ruolo che la giustizia costituzionale e la tutela dei diritti costituzionali vi stanno giocando. Ci è parso altresì utile integrare il *Quaderno* con una breve serie di contributi dal taglio più politologico ma ben correlati alle suddette tematiche, oltre che con un saggio di analisi empirica, decisamente originale nel contesto dei nostri *Quaderni*, sul professionismo politico che compara la cosiddetta prima repubblica a quella in costante gestazione nel presente decennio.

Infine, ed è la novità del *Quaderno* n. 8 che intendiamo sviluppare e consolidare in quelli successivi, abbiamo riportato le risultanze di una rilevazione empirica che ha avuto luogo durante il Seminario 1997, circa il ruolo delle commissioni parlamentari nella formazione dei decreti legislativi della XII e XIII legislatura. Che è angolazione, com'è evidente, di peculiare utilità per cogliere la dinamica effettiva delle relazioni interistituzionali tra Governo e Parlamento nell'attuale decennio. Sarà altrettanto evidente al lettore come il nostro rapporto di sintesi fornisca i soli elementi preliminari ad una trattazione empirica ed esaustiva del tema. E come non meno preliminare, anzi in chiave di primo tentativo, risulti l'impegno che esso testimonia del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari di orientare la propria attività formativa anche verso la creazione di un proprio bagaglio – per l'appunto – di ricerche (orientando anche in tale direzione la formazione dei suoi giovani allievi che aspirano alla carriera di funzionari parlamentari). Ma abbiamo ritenuto egualmente opportuno darvi ospitalità nelle pagine del *quaderno* per segnalare, d'accordo con le Presidenze e le Segreterie generali dei due rami del Parlamento, la necessità di riavviare una stagione di collaborazione tra Camere e Seminario che si sostanzia in ricerche empiriche sul funzionamento reale della forma

di governo del nostro Paese ed in specie dell'istituzione parlamentare e dei suoi organi. Ciò, anche – e in particolare – per fornire un necessario supporto cognitivo, basato su specifiche analisi empiriche, alla valutazione e alla progettazione dell'innovazione del *processo legislativo* nel sistema italiano.

Alla base di questo primo tentativo di ricerca c'è una nostra riflessione più generale, che proviamo a riassumere come segue e che costituisce, in certo modo, il “messaggio” del *Quaderno* n. 8.

È ormai trascorso un quarto di secolo dalla pubblicazione di un ineguagliato impegno di ricerca teso a individuare e analizzare le premesse dimensionali del processo legislativo in Italia¹. Tentativo prezioso e felice che, sotto la guida di uno dei fondatori del Seminario, Alberto Predieri, consolidava l'apertura di una stagione di ricerche empiriche sul sistema politico-istituzionale del nostro Paese che aveva nel Parlamento non solo l'unità d'analisi centrale, ma anche una cruciale finestra sul funzionamento delle componenti istituzionali, politiche e sociali della nostra forma di governo. Alle risultanze di quell'indagine, in maniera diretta o indotta, molto deve la sterminata pubblicistica – dottrinarica, empirica e interdisciplinare – che ha poi riflettuto sulla dinamica storica delle nostre istituzioni di rappresentanza e di governo e, in particolare, sulla complessa ed evolutiva relazione tra modelli costituzionali e regolamentari, da un lato, e sviluppo dei rapporti tra governi, maggioranze, opposizioni dall'altro. Una letteratura che ha altresì riflettuto sulla problematica del rapporto tra funzione decisionale e funzione rappresentativa, da una parte, e sull'azione delle istituzioni tra *politica* e *politiche*, dall'altra. È proprio dalle risultanze di quella ricerca, per fare un solo esempio, che prende inizio tutto il filone di analisi e considerazioni sul consociativismo italiano, sulle maggioranze legislative “altre” da quelle governative, sulle “leggine” del “parlamento-amministratore”. E gli esempi, com'è noto, potrebbero a lungo continuare.

Abbiamo la fondata impressione che indagini di quel tipo siano da molto tempo trascurate. Di ricerche, in ambito accademico, ce ne sono state e ancora se ne svolgono in gran quantità: ma non con l'ambizione strategica della ricognizione sistematica a tutto tondo. Molti libri, molti saggi, molti rapporti di ricerca: ma non molta originalità euristica, e invece molta frammentazione nelle prospettive d'analisi. Una riprova, se necessaria, è che la stessa stagione delle riforme costituzionali, testé arenatasi, non ha potuto fondare le proprie prospettazioni attinenti la forma di governo su una compiuta e non impressionistica valutazione empirica del funzionamento reale delle istituzioni e del loro raccordo con la “so-

¹ F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, in *Il Processo legislativo nel Parlamento italiano*, collana diretta da A. Predieri, vol. I, Giuffrè, Milano, 1974.

cietà politica” e la “società civile”. Né pochi sono stati i luoghi comuni che di una simile valutazione hanno di frequente assunto le veci. È per questo che il problema deve riguardare non solo le strutture universitarie formalmente deputate a tale tipo di analisi o la sola comunità degli studiosi. È invece un vuoto che va colmato nello stesso “interesse” che le istituzioni non possono non nutrire circa la valutazione dei presupposti, dell’efficacia e dell’impatto che assumono le loro determinazioni di autoregolazione, così come la valutazione del contributo che esse recano al funzionamento del sistema.

In questa chiave, sarebbe quanto mai opportuno e meritorio che proprio il Parlamento – forte delle proprie strutture analitiche e delle proprie competenze tecniche – promuovesse di nuovo quell’ormai antico filone di studi e analisi 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 ormai 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 sistematica delle proprie risorse euristiche – è largamente debitrice (e, a nostro avviso, non poca gratitudine dovrebbe conseguire). Per cui il vuoto da colmare non attiene alle dimensioni quantitative del lavoro parlamentare, bensì al “come” esso venga posto in opera. 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 han corso nelle loro aule e commissioni, non le modalità *processuali* entro cui quei procedimenti si iscrivono e di cui sono parte. È un profilo magari decisivo ma non sufficiente a spiegare la qualità del “prodotto” parlamentare, né – tanto meno – il suo impatto 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, per accurate che siano, non sembrano volersi disancorare da una preclusiva attenzione ai procedimenti a detrimento di quanta 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 nella presente legislatura, 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 di essa 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 titolo²; le risorse di cui dispongono o che sono in grado di immettere e di scambiare nel processo legislativo³; gli obiettivi che essi

² 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.

³ 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;
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.

definiscono o ridefiniscono lungo lo svolgersi del processo legislativo⁴; le modalità o gli “stili” cui tendono ad attenersi le interazioni tra gli attori in gioco⁵; 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 decide⁶; l’ambiente politico-istituzionale del processo decisionale, vale a dire l’insieme delle condizioni, esterne rispetto agli elementi del processo (e, a maggior ragione, del procedimento), che contribuisce a determinarne gli esiti senza influenzare, direttamente o indirettamente, i suoi singoli elementi.

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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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 ri-definita 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 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. Un 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 campionature, dell’attività emendativa: parlamentare, governativa, di maggioranza, d’opposizione, individuale, di gruppo e nelle altre possibili combinazioni, in grado di distinguerne la *ratio* spiegabile con le sole dinamiche contingenti del processo legislativo, quella attinente a logiche di schieramento, e quella sostantiva, fino a una ponderazione

dell'impatto dell'azione emendativa sulla o sulle iniziative originarie, in funzione delle suddette logiche;

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

Tutti elementi, come si vede, di elementare semplicità (e che abbiamo richiamato a titolo esemplificativo), ma indispensabili alla formulazione degli indicatori necessari alla costruzione della tipologia di configurazioni decisionali che assume di fatto il processo legislativo. E, in ogni caso, qualunque ne sia l'utilizzazione "finale", sono elementi la cui combinazione descrittiva e interpretativa è in grado di far compiere un passo avanti significativo alla capacità di autoanalisi delle Camere, almeno con riferimento ad una ponderazione non impressionistica circa il loro ruolo in una unità di tempo data.

È dunque nell'auspicio che una simile prospettiva possa costituire un ulteriore proficuo capitolo nella collaborazione tra Camere e Seminario, che licenziamo questo Quaderno.

Firenze, settembre 1998

Paolo Caretti
Massimo Morisi