

IL PARLAMENTO E LE SUE RISORSE TRA PARTITI, INTERESSI E POLITICHE PUBBLICHE

di Massimo MORISI (*)

Che il Parlamento sia una *fonte di risorse organizzative e funzionali* di eminente rilevanza per qualunque attore politico, è un assunto antico.

Già gli studiosi del partito politico e delle sue logiche organizzative (almeno a partire dalla concettualizzazione duvergeriana delle sue forme genetiche) avevano individuato nella formalità dei poteri parlamentari e nell'informalità dei processi in cui si espletano i compiti istituzionali di un Parlamento, un vasto potenziale di risorse politiche per la costituzione e per lo sviluppo organizzativo dei partiti politici. Le regole, le convenzioni e le strutture parlamentari sono sempre «risorse», sia nelle fasi di consolidamento di un nuovo sistema democratico, sia, con differenti razionalità, nella storia politico-istituzionale che a quelle consegue. Un'osservazione puntuale della natura di tali risorse e delle logiche sottese alla loro fruizione, può contribuire a spiegare la dislocazione funzionale del Parlamento nel sistema politico italiano.

Di questo tema vorrei qui dare un inquadramento propedeutico: mediante una rassegna delle risorse che ho appena evocato.

1. La prima risorsa che assicura l'istituto parlamentare agli attori politici che ne compongono la struttura, è una visibilità, appunto *formalmente* politica, a qualunque azione tesa a rappresentare ed ad esprimere qualsiasi interesse. Il Parlamento rende cioè visibile qualunque domanda — sia essa di una singola persona fisica o di un determinato gruppo di cittadini o dei residenti in una delimitata area territoriale — che esprima l'obiettivo di un «agente

(*) Professore straordinario di scienze dell'amministrazione presso l'università di Messina.

sociale» di avanzare o difendere la propria posizione relativa. Trattarla in un'assemblea legislativa, nelle forme e nei procedimenti propri dell'agire parlamentare, può rendere quella domanda una questione di rilievo *pubblicistico* e quell'obiettivo un interesse di natura *politica*. E ciò proprio in quanto all'una e all'altro è data formale espressione in quella sede.

L'accesso e il riconoscimento parlamentare di una determinata *issue* ad opera di un partito è, già di per sé, un beneficio per chi vi ha uno specifico interesse, anche se, magari, la questione riuscirà a trovare una risposta insoddisfacente rispetto all'obiettivo che sottende o non otterrà alcuna specifica sanzione su una qualche «gazzetta ufficiale» della Repubblica ma solo una contingente ospitalità tra i resoconti di un'aula o in una commissione parlamentare. Ma anche così resta il beneficio, per l'interessato, di veder riconosciuto, alle proprie particolari domande e ai propri particolari obiettivi, un rilievo formalmente *collettivo*.

Questa capacità di conferire ad una determinata situazione soggettiva la formale politicità di una sua manifestazione parlamentare, è una risorsa rilevante per chi siede alla Camera o al Senato. Un partito che intenda agire nelle intersezioni tra istituzioni e società civile e tra livelli centrali e livelli periferici del sistema politico, si vedrà agevolato da tale opportunità ai fini dello sviluppo o del radicamento della propria capacità aggregativa. Inoltre, il Parlamento repubblicano è un'assemblea strutturata in partiti ma, nello svolgimento delle principali funzioni rappresentative e decisionali, la disciplina interna dei gruppi parlamentari è affidata, non alla normazione degli *interna corporis* delle Camere, ma al grado di controllo e di coordinamento di cui ogni partito è capace verso le proprie articolazioni parlamentari. Così, nell'ambito di una compagine di partito, il singolo deputato o il singolo senatore potrà fare della visibilità dell'azione parlamentare uno dei perni della propria professionalità politica. E in essa — per quanto indirettamente o secondariamente — coglierà una delle leve per alimentare o conservare lo *status* reale di cui dispone all'interno del gruppo parlamentare di appartenenza. Mentre — per ciò stesso — potrà rendere permeabile e flessibile il coordinamento del partito sulla propria azione rappresentativa in misura più intensa di quanto dicano i disposti statutari della sua organizzazione. Il partito, a sua volta, potrà rendere più disponibile e competitivo il proprio impegno

rappresentativo rispetto alle immagini ideologiche che lo accompagnano.

Poter «parlamentarizzare» le *issues* è una risorsa anche per gli «attivisti» di partito e per le iniziative di *policy* che essi riescono a promuovere. Privi di cariche o di mandati istituzionali, sono essi a connettere *offerta* e *domanda* di rappresentanza e a intessere nuove reti di relazione tra rappresentanti e rappresentati. Una parte importante della loro credibilità dipende dalle *chances* che hanno di accedere alle istanze del *legislativo*. E se il personale parlamentare può garantire agevolmente questo accesso, ecco che con il credito degli attivisti aumenta anche quello del partito. Va aggiunto che può anche trattarsi di un attivista che o appartiene a più organizzazioni e non solo al corpo del partito, o che anzi è del tutto estraneo al suo apparato. In altri termini, può essere in gioco una questione maturata all'esterno dei sensori di partito e non veicolata attraverso i suoi terminali organizzativi. In tal caso, la possibilità di offrirle una visibile e formalizzata politicizzazione mediante un suo recepimento parlamentare, può consentire al partito di orientare la propria iniziativa rappresentativa verso interessi già dotati di autonome strutture o modalità aggregative e poco inclini al proselitismo partitico.

2. Il Parlamento dispone poi di un'offerta di *incentivi organizzativi* virtualmente indefinita. Anche questa è una risorsa di particolare pregio. Soprattutto per i partiti di massa, che debbono conciliare la *volontarietà* della propria natura associativa, e dunque della partecipazione politica che intendono promuovere, con l'esigenza di disporre di propri apparati amministrativi e di gerarchie interne stabili ed efficaci: e a tal fine possono trovare un aiuto di estrema utilità nell'incentivazione parlamentare.

Si tratta innanzi tutto dell'incentivazione promovibile mediante l'atto legislativo. Il Parlamento può produrre un'inesauribile varietà di *outputs* legislativi data la scelta del costituente di porre alla legge l'unico limite di merito della sua *costituzionalità* e di affidarne la *qualità* rappresentativa o «responsiva» al libero arbitrio della mediazione politico-parlamentare.

Questa indefinita gamma di possibili riposte legislative è uno strumentario pressoché specifico per promuovere o rinsaldare le diverse forme di militanza e di attivismo di cui il partito ha bisogno. La legge può infatti sancire — in modo occasionale o durevole ma,

ciò che conta, formale — quella comunanza di intenti e di aspettative, se non di valori, che contrassegnano agli occhi della *membership* il partito o le sue specifiche componenti o correnti interne che assumano l'iniziativa di proporla o che partecipino alla formulazione di sue determinate disposizioni.

Ma la legge serve anche a rendere duttile e flessibile il richiamo del partito verso le molteplici articolazioni sociali o territoriali dell'elettorato con le quali intenda instaurare stabili rapporti d'aggregazione. Allo scopo, il piccolo *provvedimento* legislativo è più efficace della «grande» legge di riforma o di riassetto istituzionale o sociale. La portata particolaristica della singola decisione legislativa, riuscirà meglio a collegare all'organizzazione del partito e alle sue attività, quegli interessi peculiari che ne «qualificano» o integrano in senso «specialistico» la più generale od originaria identità rappresentativa. O che, in una determinata congiuntura politica, il partito ritenga necessario premiare con una peculiare attenzione rispetto alla più generale platea di riferimento. Allo stesso fine, potrà anche bastare la sola intenzione di una legge: un'iniziativa legislativa che attesti, di per sé, l'attenzione del partito a determinati interessi, alla loro difesa e alla loro valorizzazione presso i pubblici poteri e che testimoni il peso e il significato loro conferito nei suoi programmi.

Il fatto che siano sempre utilizzabili per affrontare domande *micro-provvedimentali*, rende le leggi, o le iniziative legislative, tecniche peculiari di incentivazione *selettiva* e se del caso *ad personam*. Poiché possono procurare o promettere o surrogare quelle risorse — materiali o simboliche — di *potere*, di *status*, di *ruolo* che il partito non sia in grado di offrire altrimenti a singole persone o a gruppi definiti di soggetti o a loro specifiche aggregazioni.

Inoltre, vi sono fasi e momenti nella vita e nella conduzione di un partito che ne fanno percepire l'azione come inefficace o scarsamente redditizia, diminuendone la credibilità operativa presso il proprio elettorato e la propria militanza o vulnerando lo spirito d'appartenenza dei suoi militanti. In simili circostanze se il partito — o le sole sue componenti interne che una tale crisi attraversino — hanno la necessità di emettere segnali di vitalità e dinamismo, quando non anche di rivitalizzare o ridefinire la propria identità collettiva originaria, allora una via immediatamente percorribile è il perseguimento di obiettivi percepibili come concreti e sostanziali: con i quali poter oggi rialimentare selettiva-

mente una fedeltà di voto o di militanza che deve durare anche per il domani. Tanto più se si tratta di partiti che hanno a lungo avuto nell'ideologia una propria risorsa organizzativa fondamentale. Per essi l'attesa dei grandi fini di lungo periodo va periodicamente compensata incentivando la fedeltà e l'appartenenza dei loro militanti e dei loro elettori: e gli *inputs* legislativi particolaristici possono servire a tale esigenza.

È ovvio che gli intenti «incentivanti» di breve termine e quelli finalizzati al sostegno di lungo termine, possono non distinguersi in modo netto nel concreto dell'attività legislativa. Spesso incentivi legislativi di medio periodo e incentivi legislativi ad efficacia congiunturale, si cumulano o si sovramettono anche nello stesso provvedimento proposto o ottenuto. E l'attenzione a particolari interessi soggettivi può convincere o giustificarsi con richiami a più generali «valori» o a gruppi sociali che trainano o identificano la base più tradizionale del partito.

La legge diventa dunque uno specifico strumento di supporto, di tutela e, ove necessario, di adeguamento dell'«*ideologia organizzativa*» di un partito rispetto al mutare delle fasi politiche e degli ambienti sociali in cui si svolge la sua azione aggregativa. Lo strumento legislativo può servire alla capacità del partito di mantenere quell'*identità* organizzativa che agli occhi dei suoi aderenti ne giustifica la persistenza, senza la rinuncia a sollecitare specifiche e «motate» adesioni. Nell'azione legislativa la distribuzione di incentivi *collettivi* ai militanti e simpatizzanti può coniugarsi con un'oculata ripartizione tra i medesimi di appositi incentivi *selettivi*: che il partito può agevolmente mimetizzare — tanto agli occhi di chi non ne beneficia quanto di chi ne è invece specifico fruitore — nel *mare magnum* di una produzione legislativa suscettibile di oggetti, dimensioni e giustificazioni molteplici e multiverse. In una parola, il partito può rinvenire nella legge un agevole ausilio «tecnico» per conciliare e dosare il proprio appello alle ragioni della «*causa*» e alle convenienze dell'«*interesse*».

3. Una ulteriore opportunità che il Parlamento consente ai partiti, è la disponibilità di una gamma indefinita di «beni pubblici» da allocare senza alcun vincolo di destinazione o di contenuto o di dimensione normativamente predeterminato. Questo a prescindere dalla reale capacità del Parlamento di promuovere politiche pub-

bliche di natura *distributiva* o *redistributiva* e dal suo ruolo effettivo nella formazione e nella messa in opera di quelle politiche.

Infatti, disporre di un' indefinita possibilità allocativa non significa che il partito che se lo proponga, riesca, per ciò solo, a promuovere l'erogazione di quei beni. Ma vuol dire, in ogni caso, che esso può estendere in misura flessibile e indefinita la gamma delle domande alle quali proporre la propria mediazione politica e istituzionale, e che può — per questa via — definire o qualificare con duttilità i contenuti della propria azione rappresentativa: orientandoli verso segmenti specifici o particolari o nuovi rispetto alla più generale platea di interessi alla quale lo richiamo le sue origini, la sua storia, il suo nome.

La scelta dei beni offribili con l'azione parlamentare è indipendente dalla scelta degli strumenti formali disposti dalla Costituzione o dagli *interna corporis* delle assemblee legislative: ché tutti possono contribuire allo scopo, anche se con diversa efficacia procedurale e differenti esiti decisionali.

Dall'iniziativa legislativa attivabile da ogni singolo parlamentare, all'autonoma sua capacità di emendare le altrui iniziative legislative — parlamentari o governative che siano —, dall'interpellanza e dall'interrogazione a risposta scritta rivolta all'esecutivo o a singoli membri della compagine governativa su qualsivoglia argomento, alla non meno libera e financo radicale modificabilità della legislazione d'urgenza per quanto adottata con decreto dal governo sotto la propria esclusiva responsabilità, fino alla molteplice formulabilità parlamentare di atti di indirizzo per l'azione dell'esecutivo:... tutto può servire — direttamente o mediamente — a che il partito investa la propria credibilità allocatoria su versanti rappresentativi sempre mobili ed elastici e possa così orientare il modo in cui viene percepita la propria identità sia dentro e che al di fuori della propria organizzazione.

Questa funzione di utilità acquista peculiare rilievo per il partito che non partecipi — né di diritto né di fatto — alla composizione dell'esecutivo o che sia estraneo alla maggioranza che sostiene il governo. Il partito, cioè, che debba competere con concorrenti che dispongono di propri accessi alle risorse dell'esecutivo e che siano perciò in grado di promettere risposte particolaristiche più soddisfacenti o accreditate di maggior realizzabilità. In tal caso, il partito non di governo può trovare nella strumentazione parlamentare almeno una *chance* per compensare questo suo

handicap e può cercare di tutelare la sua tenuta aggregativa con offerte ben mirate e ad utenze peculiari di beni collettivi (anche se — o proprio perché — ad operatività solo simbolica).

4. Un'altra opportunità che il Parlamento offre a chiunque dei suoi membri è la possibilità di inserirsi nei processi del *policy making* e nelle rispettive arene, a prescindere dalla dislocazione istituzionale di esse.

Nella complessa organizzazione giuridica e funzionale del sistema politico e amministrativo italiano, il Parlamento non può 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: ...sono solo alcuni degli addendi di una molteplicità di chiasmi e interrelazioni politiche e funzionali che non consente al Parlamento — al di là della sua qualificazione costituzionale — di assumere il ruolo di suprema arena strategica. Tuttavia esso si pone comunque — e *ab initio* — come un crocevia normativo e simbolico importante: specie in una fase di riformulazione — almeno progettuale — dei rapporti sociali e degli apparati statuali, così come di scopi e strumenti dell'azione politica.

Il partito e gli attori di partito che operano in Parlamento e si avvalgono della sua strumentazione tecnica, hanno la possibilità di accedere ad arene che comunque contano per la formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche: sia le arene che compongono 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 attiva o legittima vuoi legiferando vuoi con la propria azione di indirizzo o di controllo sull'esecutivo e sull'amministrazione. Potrà darsi che l'attore partitico riesca solo ad affacciarsi a tali arene o che possa ottenervi un ingresso secondario o ininfluenza. Ma sarà una *chance* pur sempre preziosa o forse semplicemente unica: soprattutto se la rilevanza rappresentativa di quello stesso attore e se le risorse negoziali di cui dispone non possano assicurargliene altre o di pari importanza.

Si tratterà di un'opportunità ancor più rilevante quando il possibile fruitore sia un attore partitico debole sul piano aggrega-

tivo, marginale nei processi di *policy* e con scarse risorse organizzative di matrice ideologica. Se infatti il partito è bloccato nel circolo vizioso rappresentato da una sua carente capacità di articolare domande e di coagulare interessi, che si traduce in uno scarso credito negoziale da parte dei membri delle arene del *policy making* centrale o periferico, e che a sua volta alimenta un suo improbabile *appeal* rappresentativo presso i potenziali utenti della sua azione di *policy maker*, ecco che la presenza e l'azione parlamentare potranno adempiere ad una funzione compensativa. Gli renderanno infatti possibile quell'accesso, pur indiretto o parziale che sia, ai processi di formazione e di messa in opera delle politiche pubbliche dai quali sarebbe altrimenti escluso anche solo come spettatore.

5. Va infine considerata la funzionalità simbolica ed espressiva del Parlamento e del processo legislativo. In realtà l'abbiamo già implicitamente evocata: poiché essa è spesso sottesa alla strumentazione parlamentare e all'efficacia delle sue utilizzazioni. Come tale, meriterebbe una specifica ricerca empirica e comparata; tanto più che negli studi sul Parlamento viene spesso annoverata in modo allusivo, quasi ad indicare soltanto la non chiusura del sistema e l'esistenza attorno ad esso di un ambiente simbolico di cui per altro non si tenta di definire le interdipendenze: anche se la consapevolezza che i Parlamenti svolgano funzioni «espressive» a fianco di quelle più tangibilmente «prescrittive», risale almeno a Walter Bagehot.

Si tratta di funzioni che possono assumere differenti configurazioni tecniche e formali. In comune hanno il loro riferimento a quel diritto-dovere di «*voice*» che è la più tradizionale e intrinseca prerogativa del parlamentare in quanto tale.

È di norma al Parlamento-tribuna che si fa riferimento a questo proposito: alle amplificazioni che esso conferisce al *discorso politico* del singolo partito come del singolo deputato come di qualunque altra soggettività politica presente in Parlamento. Ci si richiama cioè alle parole, ai messaggi, all'informazione, alla persuasione e all'ideologia, ma anche ai modi di relazione, alle azioni esemplari, alle suggestioni e alle emozioni che l'attore parlamentare riesca a sollecitare; alla maestria dialettica con cui promuove e tutela la propria immagine e al vigore retorico con cui sostiene il proprio impegno proselitistico; e soprattutto all'abilità e alla sagacia con cui

esso riesce ad ispirare fiducia verso di sé insieme a fruttuose solidarietà, a legami duraturi e a lealtà intense verso le domande e le identità collettive che esso vuole rappresentare. Senza che ciò debba accompagnarsi ad un'effettiva capacità di quel medesimo attore di formulare delle effettive decisioni di governo.

Il Parlamento-tribuna è a disposizione dei partiti e dei loro rappresentanti mediante i diversi istituti del diritto parlamentare, sia quelli deputati all'attività legislativa sia quelli destinati alle funzioni di controllo e d'indirizzo.

All'attore di partito la tribuna parlamentare può infatti consentire di svolgere, comunque e sempre, una propria influenza esterna attraverso le opinioni e gli indirizzi che in Parlamento si dibattono e si formulano — appunto, anche senza prendere decisioni. Può altresì permettere ai partiti — specie in situazioni di risorse organizzative scarse e di forte competizione per ottenerle — di sostenere o integrare o surrogare la propria azione rappresentativa e la sua «efficienza» nei processi decisionali: identificando o compensando simbolicamente gli interessi rappresentati. Infine può consentire di assicurare gli «spettatori» del *policy making*: coloro — cioè — che non siano direttamente interessati alle decisioni da assumere o da amministrare o che, pur essendolo, non siano in grado di farvi valere le proprie ragioni. Dunque spettatori non partecipanti, eppur sensibili alle azioni cautelative o di conforto che, a loro favore, possano venir adottate attraverso la strumentazione parlamentare, rispetto alle minacce derivanti dal conflitto di interessi eventualmente in atto.

Ma non è solo questa la funzionalità simbolica ed espressiva della strumentazione parlamentare. Oltre alla propria *responsività* verso il pubblico esterno o alla propria visibilità nel processo legislativo e di governo, l'attore politico può anche avvalersi del Parlamento per correlare gli interessi cui si richiama e le immagini politiche che intende dare di sé: o rispetto alla macchina legislativa strettamente intesa, o verso le istanze del suo partito, o nei confronti delle arene del *policy making* che più lo coinvolgono: sempre — cioè — entro il mondo di relazioni che lo legano agli interlocutori — *partners* o *deleganti* che siano — di cui è costituita la sua *currency* politica. In tal caso non è — o non è solo — in gioco il Parlamento — *tribuna* ma anche — potremmo dire con il sociologo Carlo Marletti — una sorta di Parlamento-*loggia*.

La classe politica può dunque sperimentare e porre in opera

nelle istanze parlamentari una gamma indefinita di proprie immagini e di usi simbolici della politica (non alternativi ma sinergici). Il fine può essere, volta a volta, rispondere alla pubblica opinione o neutralizzarla, formare o irrobustire una propria *constituency*, massimizzare il reddito politico di cui si dispone ai fini della propria carriera o rispetto ai circuiti (parlamentari, governativi, partitici o burocratici) attraverso i quali le politiche pubbliche si formano e producono i propri effetti. «Loggia» e «tribuna» sono due logiche di funzionamento della macchina parlamentare niente affatto preclusive l'una dell'altra ma assolutamente simbiotiche: esattamente come *immagini* e *interessi* sono due funzioni inscindibili dell'agire politico. Due logiche distinte — dunque — ma accomunate dalle modalità simboliche in cui si esprimono.

È vero che nella storia dei regimi parlamentari moderni, le tipologie della «loggia» e della «tribuna» possono presentarsi come soluzioni politico-istituzionali alternative e radicali. Se la transizione alla forma parlamentare di governo avviene senza traumatiche soluzioni di continuità politica e sociale o con scansioni cronologiche e costituzionali molto diluite, si può avere un Parlamento poco propenso a comunicare con la società e alla sua mobilitazione politica. Se invece la transizione si esprime in momenti di rottura con i precedenti assetti politico-istituzionali e/o socio-economici, ecco che il Parlamento del nuovo regime tende a svilupparsi secondo modalità appunto «tribunizie»: ove i rappresentanti del popolo prendono la parola con l'occhio rivolto ai pubblici esterni, più che a un'«interazione mandataria» con gli attori del *policy making*.

Non è men vero, tuttavia, che le due logiche simboliche tendono comunque a recuperare vicendevolmente importanza nelle fasi immediatamente successive la transizione al regime parlamentare, senza mai risolversi definitivamente l'una nell'altra. La tradizione anglosassone è in proposito emblematica. Nella versione inglese ed in quella americana — *mutatis mutandis* — sia la *responsiveness* più generale verso la pubblica opinione, sia quella più particolare verso le *constituencies*, si accompagnano e si correlano allo sviluppo e all'istituzionalizzazione del *lobbying*. Pertanto — specie nelle fasi successive all'instaurazione di un nuovo regime democratico — è di evidente importanza la possibilità che il Parlamento offre ad ogni suo attore di dosare e combinare la duplice logica simbolica della *loggia* e della *tribuna*.

Al di là della reale produttività decisionale della macchina parlamentare e a prescindere dall'efficacia *trasformativa* di cui può dare prova, chi opera in Parlamento ha la *chance* di proporsi e accreditarsi come catalizzatore della «domanda politica» presso il suo elettorato e la pubblica opinione, e — nello stesso tempo — come *partner* affidabile presso gli altri «addetti ai lavori»: specie quando l'esercizio di questo duplice ruolo gli sia difficile o precluso al di fuori delle aule parlamentari.

Pertanto — tutto ciò considerato — la funzionalità simbolica del Parlamento può sussumere o permeare di sé tutte le precedenti.

6. Mi sono volutamente concentrato sulle risorse parlamentari più attinenti al raccordo partiti/interessi, anche a costo di trascurare altri aspetti importanti del ruolo del Parlamento nel processo di consolidamento. A cominciare — ad esempio — dalla funzione che esso svolge nella formazione della classe politica repubblicana e nella sua specifica «professionalizzazione». Tuttavia le risorse che ho richiamato meritavano di venir privilegiate perché pongono nelle mani dei partiti un precipuo congegno strategico lungo la formazione del sistema politico italiano così come oggi lo conosciamo.

Infatti, se consideriamo le risorse parlamentari nel loro insieme, osserviamo che i partiti se ne possono avvalere sia per identificare il proprio elettorato e per articolare e rafforzare la propria trama aggregativa nei suoi confronti, sia per intessere vecchi e nuovi legami con gli interessi sociali e instaurare con essi e con le loro molteplici forme associative, nuovi rapporti di articolazione organizzativa e di delega politica. Ma ciò che più rileva è che le stesse risorse consentono ai partiti — per quanto indirettamente — di stabilire le modalità di aggregazione, i canali di trasmissione e le arene di mediazione entro cui orientare gli interessi, i loro conflitti e le loro istanze, così da assicurare al controllo partitico la domanda e l'offerta di rappresentanza.

Sotto quest'ultimo profilo le risorse parlamentari potranno essere utilizzate dai partiti, in primo luogo, per convogliare gli interessi entro il circuito propriamente politico-elettorale. Che verrà privilegiato da quegli attori di partito che intendano rappresentare determinati interessi al di fuori o a prescindere da canali «non politici» o «funzionali»: magari perché ne sono esclusi o non li controllano. In seconda istanza i partiti potranno utilizzare le

stesse risorse per sostenere o legittimare o tutelare anche una diversa canalizzazione degli interessi e delle domande di decisione pubblica. Potranno infatti definire o alimentare modalità partitiche di aggregazione e di mediazione, esterne dalle istanze istituzionali di rappresentanza politica e di governo, ed interne o in collegamento all'organizzazione amministrativa dello Stato, dei suoi enti o delle sue imprese. Ferma appunto restando la loro natura di canali e di arene sottoposti all'autorità o all'influenza dei partiti pur nella molteplicità delle articolazioni funzionali e territoriali delle relative strutture organizzative e burocratiche.

Le risorse parlamentari potranno cioè contribuire a definire da parte dei partiti quali circuiti rappresentativi privilegiare rispetto a quali interessi. E i partiti avranno con ciò stesso stabilito le forme e i modi con cui gli interessi potranno accedere di fatto alle decisioni dei pubblici poteri, alla formazione di queste, alla loro messa in opera. I partiti, dunque, ne ricaveranno la possibilità di assumere e di svolgere un proprio ruolo di *gatekeepers* nei processi di *policy making*. E — nel medio/lungo termine — potranno sempre avvalersi delle tecniche parlamentari per correggere, innovare o integrare le modalità con cui adempiono tale ruolo, per conservarlo comunque nelle proprie mani o almeno entro la propria influenza.

7. Perché la *chance* parlamentare possa contribuire all'instaurazione di solide funzioni di *gatekeeping* ad appannaggio dei partiti, occorrono condizioni politico-istituzionali coerenti: che garantiscano e stimolino una tale utilizzazione partitica di dette risorse.

Queste «condizioni» sono storicamente date in Italia dalla «forma di governo» instaurata dalla costituzione repubblicana: come qualificata e strutturata dal sistema partitico e come integrata e conformata dalle connesse regole *convenzionali*, una volta superata la soglia critica delle elezioni del 1948.

Dei caratteri di quella forma di governo basta qui richiamarne i tratti idiografici: «multipartitismo estremo» e «conventio ad excludendum». Essi la modellano attraverso l'esperienza politico-istituzionale della prima legislatura: il multipartitismo ne è il presupposto strutturale, la *conventio* ne è l'intrinseca regola del gioco (tale — come sottolineava Leopoldo Elia nella sua celebre voce dell'Enciclopedia del diritto — in quanto «...vincolante tutti gli operatori costituzionali, e non già.... una clausola puntuale, contenuta in un

singolo contratto di coalizione»). L'uno e l'altra conformano il funzionamento dell'intero sistema politico e del suo tessuto istituzionale.

Ma quel che qui preme richiamare è un terzo elemento della forma di governo: essenziale non solo al suo funzionamento ma anche *necessario* a che i partiti possano valersi della loro presenza e della loro azione parlamentare nel loro proporsi quali *gatekeepers* del sistema politico.

Questo terzo elemento è la mancanza, nel disegno normativo della forma parlamentare di governo, di norme o di regole convenzionali che possano configurare o vincolare il formato, la struttura o almeno la coesione interna dei partiti. In quel disegno restano infatti aperti e liberi i modi e i termini della *soggettività* dei partiti entro la rete istituzionale del legislativo e dell'esecutivo, così come nel funzionamento delle coalizioni di governo e delle correlative maggioranze parlamentari.

È ovvio che simile constatazione riguardi e rifletta, in primo luogo, il modo in cui la Democrazia cristiana disloca la propria presenza e la propria azione tra Parlamento e governo, e chiama in causa l'iperpluralismo della sua leadership interna e l'articolazione strataρχica delle sue correnti e delle sue fazioni. Ed è ovvio che attenga altresì alla strutturale incapacità/impossibilità della Dc di dare uno stabile coordinamento statutario al suo primario potere di coalizione, alle sue responsabilità di *premiership* e alla sua compagine maggioritaria in Parlamento. Ma è anche un assunto generalizzabile al di fuori del caso democristiano, poiché qualunque sia la forma dell'attore-partito, essa non trova vincoli né regole scritte né tacite per il proprio assetto, così come non ne trovano i modi in cui esso costruisca e mantenga la propria organizzazione e il proprio rapporto con la società civile e con le fonti della propria legittimazione politica, né ne incontra lo *stile* della propria condotta istituzionale. Ne deriva che gli utenti e gli ospiti della medesima forma di governo possono essere partiti — quali appunto la Democrazia cristiana e il Partito comunista — che, lungo gran parte della storia repubblicana, hanno e conservano modelli, ideologie organizzative e filosofie politiche contrapposte: alle quali la forma di governo ha saputo adattarsi senza imporre né subire visibili e radicali modificazioni promovendo invece, una lenta e sinuosa omologazione delle condotte organizzative dei partiti all'interno dei congegni istituzionali e parlamentari in specie.

Pertanto la *convention ad excludendum* è stato sì il denominatore comune della messa in opera di un assetto politico-istituzionale in cui l'elevato numero di partiti viene compensato dall'esclusione sistematica dall'area ministeriale di cospicue forze parlamentari. Ma la forma di governo si è anche dimostrata sufficientemente attrezzata a che tutti gli attori politici — fossero essi al di qua o al di là del discrimine di maggioranza — vi avessero voce e vi rinvenissero una precipua convenienza ad integrare la propria azione nel funzionamento ordinario delle strutture rappresentative e decisionali del sistema politico. E fossero dunque indotti a contribuire al consolidamento di quel sistema in quanto tale: così come modellato proprio dalle regole convenzionali della sua forma di governo. «In cambio», i partiti avrebbero potuto farne parte senza dover modificare la propria struttura organizzativa e senza venir meno ai principi e alle regole di distribuzione del potere al loro interno e ai fattori di formazione delle rispettive élites.

Ora, questa specifica efficacia della forma di governo si basa su una precipua struttura normativa e convenzionale della macchina parlamentare e dei suoi raccordi con l'esecutivo. La sua peculiarità è l'equilibrio essenzialmente «*policentrico*» sul quale si fonda il suo funzionamento. Da un lato sconta e contiene le diverse logiche organizzative dei singoli partiti e i loro differenti assetti potestativi interni. Dall'altro stimola e abilita i partiti, i gruppi parlamentari, le coalizioni governative, le compagini ministeriali, i gruppi di opposizione interni ed esterni alla maggioranza, i singoli parlamentari di maggioranza e i singoli parlamentari d'opposizione, i singoli ministri e i singoli sottosegretari di stato, le segreterie di partito così come i capi o i proconsoli di corrente ... ad alimentare — *tutti* — un comune e pervasivo *policy making* legislativo e di governo: *ciascuno* con la propria rete di interessi da rappresentare e senza dover rispettare confini rigidi tra ruoli *politici* e funzioni *istituzionali*.

8. Può apparire implicito nel mio ragionamento una subordinazione del rendimento decisionale del Parlamento al fondo che le sue risorse siano funzionali alla strutturazione degli interessi della società civile e alla loro canalizzazione politico-partitica. In realtà, il rendimento decisionale di un Parlamento non è, né sarà mai, un indicatore da trascurare o da sottostimare nella sua valenza descrittiva, solo che, sul piano interpretativo, non può essere usato senza

il supporto di altri indicatori concernenti, in modo diretto o mediato, la più generale funzionalità dell'azione parlamentare — e delle stesse modalità di produzione delle decisioni — alla dinamica del sistema politico e al divenire delle sue caratteristiche strutturali e organizzative. Occorre, insomma, cogliere il nesso profondo tra le «disfunzioni» del Parlamento come *macchina* istituzionale e le «funzioni» del Parlamento come *subsistema* politico, e distinguere i «problemi» o le «carenze» della sua *istituzionalizzazione* dalle «modalità» specifiche che questa ha storicamente assunto.

Per ben ponderare *come lavora e a che serve*, il Parlamento va dunque considerato sia quando riesce a interagire con le «arene» realmente più decisive per le politiche pubbliche, sia quando ne viene invece emarginato. Sia quando *attraversa* e condiziona i processi di formazione e di attuazione delle politiche pubbliche, sia quando invece è solo uno specifico segmento funzionale di altre sedi di rappresentanza e mediazione, alle cui logiche può solo adattarsi.

È ad un tempo indispensabile verificare quali siano le funzioni che gli attori delle politiche pubbliche — siano essi privati o pubblici, politici o sociali, centrali o periferici e quali che siano le rispettive qualifiche «istituzionali» — assegnano all'azione del Parlamento nel breve come nel medio termine. E ciò, per vedere se e come quegli attori tendano ad adattare il funzionamento della macchina parlamentare alle proprie esigenze di correlazione o di «confronto» con le arene in cui effettivamente si *regolano* e *coordinano* gli insiemi di rapporti, di attività, di allocazioni e di conflitti che le politiche in agenda alimentano. Ad un tempo, e contestualmente, va visto quanto gli stessi attori ricorrano al Parlamento, ciascuno per parte propria e con metodiche proprie, per trarne *chances* negoziali e di legittimazione che altrove non riuscirebbero a reperire altrettanto agevolmente per accedere ai circuiti decisionali — *ratione materiae*, e/o storicamente determinanti.

La scienza politica italiana ha elaborato una formula, ormai classica, che può ben racchiudere e valorizzare questa prospettiva. È la formula con cui Giovanni Sartori, quasi trent'anni or sono, identificava nel Parlamento la «stanza di compensazione» del sistema politico. Di tale formula si dà per solito una lettura limitata alla dimensione più formale e scontata dell'agire parlamentare: il *negoziato* e il *compromesso* come regole cardinali del funzionamento del sottosistema parlamentare, e dunque come leve che

consentono al Parlamento di svolgere un ruolo di integrazione complessiva tra gli attori principali dello stesso sistema politico.

Tuttavia, se appena si sposta lo sguardo dalle immediatezze del processo legislativo, ci si imbatte in un'altra dimensione della stessa formula sartoriana, che possiamo agevolmente cogliere tra gli stessi termini in cui Sartori motiva la propria opzione terminologica:

«(...) se è vero che i nostri Parlamenti sono largamente esauriti dalla partitocrazia, e che d'altra parte il controllo del processo legislativo non è quello che dovrebbe essere, è altresì vero» — sostiene Sartori — «che essi restano un potente e effettivo centro di negoziazione. Anzi, il centro di negoziazione per antonomasia del sistema. E ciò nonostante la partitocrazia (...). Guardando le cose in questa luce, si spiega perché anche un Parlamento 'impotente', vale a dire reso inoffensivo dal suo sovraccarico di lavoro o altrimenti largamente dominato dai partiti, riacquisita 'potenza'». Quale che sia la sua condizione di inferiorità agli altri effetti, a questo effetto il sottosistema Parlamento si trova collocato dal sistema al centro del *do ut des* politico, e più precisamente al centro di un sistema il cui processo di *decision making* è caratterizzato da una serie di contrattazione multiple», che lo rendono, sottolinea ancora Sartori, il «centro transattivo» dell'intero sistema politico (G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, G. SARTORI, *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Napoli, 1963, p. 381).

Ecco dunque la «stanza di compensazione»: in un senso ovviamente traslato ma che risulta estremamente congruente al significato storico-tecnico del termine. Un senso, cioè, che evoca precisamente la nozione di una «*istituzione centrale tendente a facilitare la liquidazione di operazioni tra soggetti in rapporto tra loro*».

Sta proprio in questa congruenza semantica l'opportunità di far leva su tale formula per gli approfondimenti empirici che lo studio del Parlamento richiede. Essa suggerisce, infatti:

a) che il Parlamento si situi non al centro né all'apice e né alla base dei processi di formazione e di gestione delle politiche pubbliche, bensì, comunque, *al loro interno*: in una *dislocazione* più o meno eccentrica, a seconda della natura e della struttura delle arene effettivamente «decisive», e tutt'altro che certa e stabile, e — assai spesso — per nulla eminente; ma una dislocazione pur sempre «interna» al *policy making* od almeno ad esso non estranea. E

anche se potrebbe trattarsi di un'*internalità* di carattere simbolico, non per questo sarebbe meno reale o meno capace di effetti;

b) che una tale dislocazione sia fortemente collegata a quelle risorse organizzative di origine parlamentare che ho richiamato, le quali renderebbero il Parlamento una sorta di «*banca d'affari*» ai cui servizi, attori individuali e collettivi, in prima o per interposta persona, potrebbero sempre rivolgersi per ottenere il credito politico-istituzionale necessario ad essere ammessi presso le arene materialmente *competenti* per le politiche in gioco;

c) che la strumentazione parlamentare permetta di *compensare* i propri rappresentati da parte di attori collettivi che si muovono con difficoltà in specifiche arene di *policy*, magari caratterizzate da costi negoziali troppo onerosi per rappresentativa;

d) che anche l'attore *single* acceda alla strumentazione parlamentare per sostenere o *illustrare* le proprie posizioni di *policy maker* o di *policy activist* o di *policy entrepreneur*, nell'articolazione funzionale o territoriale o istituzionale dell'organizzazione politica o di interessi cui afferisce. Ovviamente, le modalità e l'efficacia di una tale attivazione dello strumentario parlamentare, potrebbero cambiare e sarebbero conseguenti al fatto che l'attore in gioco sia egli stesso un parlamentare o debba invece avvalersi di una canalizzazione parlamentare *ad hoc*, esterna od interna all'organizzazione di riferimento — con ulteriori effetti diversificati in termini di efficacia —;

e) che il singolo parlamentare, nella stessa strumentazione a sua disposizione, trovi la possibilità di conciliare due condizioni apparentemente incomprensibili della propria azione istituzionale. Da un lato, la conformazione della propria condotta alle logiche e alle modalità di *substantial policy* vigenti nelle sedi decisionali in cui debba operare. Dall'altro lato, il rispetto delle esigenze e dei vincoli di *partisan policy* su cui il soggetto collettivo, al quale afferisca l'attore, deve pur sempre regolare la propria immagine e la propria presenza nel *mondo* politico-istituzionale. Questa possibilità di conciliazione potrebbe tornare utile sia all'autore in sé e per sé, sia agli aggregati di interessi che intende esprimere, in quanto suscettibile di mantenere la conflittualità nella propria organizzazione entro i limiti accettabili per la conservazione degli equilibri ad essa interni o, all'estremo, per la stessa persistenza di essa come soggetto collettivo. Reciprocamente, lo stesso soggetto collettivo potrebbe trarne la capacità di conciliare il proprio fabbi-

sogno di coordinamento interno, con l'esigenza di dare, al proprio tessuto organizzativo, la flessibilità e l'articolazione di condotta che gli potrebbero risultare necessarie per adattarsi alla multiforme e pluralistica complessità dei processi di *policy*. E, specie se si tratta di un attore collettivo di «grandi dimensioni», cioè necessitato ad operare attraverso molte aree tematiche ed in una pluralità di processi di *policy*, un tale *dosaggio* di logiche individuali e collettive nel proprio comportamento complessivo, potrebbe rendere robusta, in quanto duttile, la propria soggettività organizzativa ed operativa.

Ora, considerare il funzionamento dell'istituto parlamentare entro un'analisi di politiche pubbliche che si muova in questa prospettiva di ricerca, consente di valutare i processi e la funzionalità rappresentativa e decisionale del Parlamento, non solo in maniera empiricamente tarata, ma anche consapevole dei modi, delle tecniche, dei principi che hanno retto, nel nostro paese, le forme e le logiche della «*regolazione sociale*»: cioè su una base realmente significativa di misurazione di rendimento istituzionale.

Gennaio 1990