

Chiara De Micheli

# PARLAMENTO E GOVERNO IN ITALIA

Partiti, procedure e capacità decisionale  
(1948-2013)



*Il limnisco*  
CULTURA E SCIENZE SOCIALI

FrancoAngeli

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



## *Il limnisco - Cultura e scienze sociali*

*Comitato scientifico:* Giulio M. Chiodi (coordinatore), Luigi Alfieri, Claudio Bonvecchio, Jole Buccisano, Roberto Escobar, Vanda Fiorillo, Roberto Gatti, Alberto Giasanti, Giuliana Parotto, Virgilio Mura

La collana si propone di pubblicare testi, monografici e collettanei, che affrontino temi e strumenti di interpretazione delle strutture e delle dinamiche politiche, sociali e giuridiche.

In particolare curerà la valorizzazione di quegli studi che, attraverso l'indagine tanto sui fenomeni quanto sulle opere di pensiero, siano attenti al ripensamento di categorie filosofiche, politiche, antropologiche e sociali, all'analisi dei linguaggi e dei comportamenti normativi, ai rapporti tra cultura ed ambiente e alle ricerche sulla simbolica e le componenti mitiche della vita sociale.

La collana ha carattere scientifico, ma potrà anche ospitare scritti di natura più divulgativa, purché di alta qualificazione culturale.

I percorsi e gli strumenti si presentano diversificati ma il vero obiettivo delle conoscenze ha un'unica meta, come simboleggiato dal limnisco, antico segno che stava ad indicare che un medesimo significato può avere molteplici interpretazioni.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono sottoposti a un processo di *peer review* che ne attesta la validità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Chiara De Micheli

**PARLAMENTO  
E GOVERNO  
IN ITALIA**

**Partiti, procedure e capacità decisionale  
(1948-2013)**

**FrancoAngeli**

Il volume è stato pubblicato con il contributo del MIUR (cofinanziamento PRIN, 2010/2011, Ricerca dal titolo “Crisi economiche e qualità delle democrazie in Europa”, prot. 2010WKTTJP). Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di Scienze Politiche, Scienze della Comunicazione e Ingegneria dell'Informazione.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Vito Fragnelli</i>	pag. 7
<b>Introduzione</b>	» 11
<b>1. La capacità decisionale del sotto-sistema governo-parlamento come problema di ricerca: il ruolo dei partiti e delle istituzioni</b>	» 15
1. Introduzione	» 15
2. Il sistema istituzionale	» 17
3. Il sistema partitico	» 28
4. Il modello teorico e le ipotesi di ricerca	» 38
<b>2. Frammentazione partitica e governabilità</b>	» 42
1. Partiti e policy-making parlamentare: i fattori esplicativi	» 42
2. La frammentazione inter-partitica e intra-partitica	» 44
3. La governabilità	» 53
4. Indici di governabilità e frammentazione	» 55
<b>3. Processi e procedure decisionali del sotto-sistema governo-parlamento</b>	» 60
1. Introduzione	» 60
2. La legislazione nelle arene decentrate	» 62
3. I decreti legge	» 64
4. La delega legislativa	» 67
5. Le ordinanze di protezione civile	» 70
6. La fiducia	» 72
7. Conclusione	» 75
<b>4. I partiti e la scelta strategica delle procedure decisionali</b>	» 77
1. Evidenze empiriche e interpretazioni: breve nota sui limiti e sulle potenzialità esplicative delle variabili indipendenti	» 77

2. L'andamento della frammentazione partitica	pag. 79
3. L'andamento della governabilità	» 84
4. Le relazioni tra le variabili: i comportamenti dei partiti e la scelta delle procedure	» 90
<b>5. Conclusioni e prospettive</b>	» 104
1. Parlamento, governabilità e frammentazione	» 104
2. Riflessioni finali per un'agenda di ricerca	» 109
<b>Riferimenti bibliografici</b>	» 113

## *Prefazione*

La Costituzione Italiana e i regolamenti parlamentari prevedono varie strade differenti che portano all'approvazione di una legge; alla luce di questa variabilità, è ben comprensibile l'insorgenza di alcune domande: come mai sono state previste queste alternative e qual è il loro significato? Quali sono le condizioni più adatte per l'adozione di ciascuna alternativa?

Le risposte possono essere cercate in differenti direzioni, ad esempio analizzando la specificità della materia che una determinata legge deve regolamentare rispetto ad una normativa riguardante una sfera più ampia di interessi, o che comunque risulti di interesse più generale; oppure esaminando in quale situazione e/o contesto nasce l'esigenza del provvedimento legislativo; o ancora guardando all'urgenza della sua emanazione. Chiara De Micheli ha preso in considerazione il concetto di "forza" dell'esecutivo, contrapposta a quella del parlamento – all'interno del processo decisionale –, con l'obiettivo di valutare *quanto*, e di spiegare *perché* una procedura consenta di sopperire ad eventuali "debolezze" dell'esecutivo o della maggioranza che lo sostiene, rapportata a quella dell'assemblea nella sua interezza.

In tempi recenti, molti Presidenti del consiglio hanno lamentato lo scarso potere dell'esecutivo e in particolare del premier, contrapposto alle ampie prerogative delle camere, e soprattutto sottolineando le opportunità dell'opposizione nell'esercitare profondi condizionamenti nei confronti del governo. Se da un lato il potere dell'opposizione costituisce una garanzia di democrazia e pluralità, dall'altro può comportare il rischio che essa abbia la possibilità di soverchiare la maggioranza, con la conseguenza di compromettere il programma di governo che, in senso lato, è stato "preferito" dall'elettorato. Quindi è comprensibile che quando sia necessario approvare una legge, soprattutto se in tempi brevi, lo strumento legislativo debba compensare l'eventuale differenza di risorse tra governo e parlamento a vantaggio del secondo.

Il libro analizza empiricamente il ricorso a procedure di approvazione delle leggi diverse da quella ordinaria, e le confronta con due unità di misu-

ra della *robustezza* della maggioranza. Il grado di governabilità, che attiene alla capacità del governo di resistere ad eventuali defezioni di singoli parlamentari o di interi partiti e/o gruppi, e il grado di frammentazione, indicante la dispersione dei seggi tra i partiti e/o gruppi parlamentari. Per misurare e comparare la governabilità vengono utilizzati due indici, uno più orientato a valutare il numero di partiti in grado di mettere in crisi la maggioranza con la loro defezione, l'altro più incline a pesare la consistenza numerica della maggioranza stessa in termini di partiti e seggi. Per quanto concerne la seconda variabile, viene misurata sia la frammentazione dell'intero parlamento, sia quella della sola maggioranza, al fine di tenere conto del fatto, per esempio, che una maggioranza frammentata può trarre vantaggio da un parlamento altrettanto frammentato.

A prima vista, l'approccio empirico utilizzato nella conduzione dell'analisi potrebbe sembrare, in qualche misura, semplificato; in realtà è quello che meglio si addice alla fattispecie in esame per almeno due motivi: esso consente di fronteggiare in termini scientificamente corretti tanto la complessità del problema, quanto la relativamente ridotta quantità di dati disponibili.

Per quel che attiene alle difficoltà intrinseche, basti pensare all'elevato numero di fattori che possono influenzare il processo decisionale, e che nel libro vengono adeguatamente pesati per spiegare regolarità e "casi devianti", pur senza scendere nel dettaglio di casi in cui i partiti possono, ad esempio, avere una dispersione dei voti o una convergenza degli stessi, a seguito delle specifiche peculiarità del tema in votazione.

Un altro aspetto importante nel determinare la configurazione del policy-making, ma difficilmente misurabile, è costituito dal grado di compattezza dei partiti e dalla "affidabilità" dei parlamentari. A fronte di queste difficoltà, che rendono complesso valutare in modo soddisfacente tutti gli elementi rilevanti, il metodo di analisi empirica ha consentito di ottenere risultati che corroborano il solido impianto teorico su cui il libro trova fondamento, oltretutto di aprire nuovi e (a quanto mi risulta) semi-inesplorati sentieri di ricerca.

D'altra parte, i dati disponibili sono quelli relativi alle diciassette legislature repubblicane, e quindi sono un riscontro empirico all'apparenza piuttosto limitato per un'analisi approfondita. È vero tuttavia che l'utilizzo di indici per valutare il peso e le caratteristiche della maggioranza ha richiesto necessariamente l'aggregazione di moltissimi dati, che spaziano dalle mere consistenze numeriche a complessi meccanismi di equilibrio tra i partiti e, all'interno di essi, tramite le correnti, riducendoli ad un unico valore numerico.

Si segnala, inoltre, quale caratteristica positiva non secondaria del libro, l'ampia e specifica bibliografia che, oltre a fornire la possibilità di approfondire gli argomenti trattati, arricchisce le argomentazioni dell'autrice, confrontandole con quelle di altri studiosi della materia, e le inserisce in un contesto inter-disciplinare ampio ed euristicamente fertile.

Pur essendo un testo che analizza il problema in modo esauriente, senza lasciare aspetti incompiuti, le conclusioni offrono spunti per ulteriori sviluppi, indicando anche le direzioni in cui muovere i successivi (e auspicabili) passi della ricerca, oltre a facilitare la collocazione dei nuovi risultati all'interno della letteratura esistente.

Personalmente è stato un piacere leggere il libro di Chiara De Micheli e lo stesso mi auguro per chiunque, anche non “addetto ai lavori” lo prenda in mano, anche solo per sfogliarne qualche pagina, in modo da scoprire “cosa c’è dietro” e “oltre” una procedura legislativa, al fine di meglio comprendere alcuni, fondamentali snodi della complessa realtà politica italiana.

*Vito Fragnelli*

Professore di Teoria dei Giochi  
Università del Piemonte Orientale



## *Introduzione*

Nel corso di un ventennio, la Seconda Repubblica ha generato evidenti discontinuità in diversi aspetti del sistema politico italiano. Tali cambiamenti tuttavia non sembrano avere risolto alcune delle principali criticità funzionali ereditate dal passato. La nostra democrazia, in particolare, continua a scontare il modesto rendimento delle istituzioni di vertice, governo e parlamento, in termini di capacità decisionale.

Segnatamente, se ci soffermiamo sugli esiti decisionali del sotto-sistema governo-parlamento, osserviamo il persistere di molteplici difficoltà nel processo di produzione normativa, almeno per quel che attiene la legislazione ordinaria. Il problema generale della governabilità e dell'efficienza dei governi, la cui origine richiama una serie di complessi fattori causali, tende a “scaricare” numerosi effetti sul “terreno” del processo legislativo (Caretti, 2010).

I governi del “maggioritario” hanno dovuto superare non pochi ostacoli nell'intento di far approvare decisioni da maggioranze parlamentari sovente riottose e indisciplinate; tanto da aver consolidato la prassi di un uso ricorrente (ancorché, per alcuni osservatori, abusivo) sia di alcuni strumenti normativi (ad esempio, decreti legge, decreti legislativi, regolamenti, ordinanze), sia di altri istituti di diritto parlamentare (per esempio, il ricorso frequente alla fiducia, oppure al maxiemendamento con fiducia), per porre rimedio alla loro impotenza decisionale (Di Cosimo, 2012). Paradossalmente, questi stessi esecutivi, in virtù del loro carattere maggioritario, hanno potuto godere – rispetto a quelli della Prima Repubblica – di un cospicuo bagaglio di risorse istituzionali volte a irrobustirne la struttura e la forza contrattuale: un consistente premio di maggioranza, con il suo surplus di sostegno<sup>1</sup>; un grado

1. Il sistema elettorale del 1948 è stato sostituito dalle leggi n. 276 (Senato) e n. 277 (Camera dei Deputati) del 1993 (la cosiddetta “legge Mattarella”) a loro volta modificate dal provvedimento n. 270 del 2005 (“legge Calderoli”). Entrambi i meccanismi di trasformazione di voti in seggi tendono a incentivare la stipula di accordi coalizionali prima degli esiti elet-

maggiore di consenso e legittimazione derivante dall'investitura sostanzialmente diretta del premier<sup>2</sup> (Musella, 2012); un incentivo ad un comportamento più disciplinato da parte dei *backbenchers* (anche in sede di procedimento legislativo) grazie alla "lista bloccata"<sup>3</sup>; una durata mediamente assai più lunga<sup>4</sup>, indotta da accordi pre-elettorali<sup>5</sup>. Vale, infine, rimarcare che tali governi – di cui più frequentemente che in passato hanno fatto parte i vertici partitici –, hanno acquisito maggiore "centralità" nelle domande delle forze sociali (Verzichelli, 2009), spostando sempre più il baricentro dell'attività decisionale verso il potere esecutivo.

In linea con una vasta letteratura politologica, che ipotizza un'influenza profonda dei modelli originari, consolidatisi attraverso un lento processo di stratificazione, sullo sviluppo degli odierni regimi democratici, le considerazioni appena svolte configurano il "caso italiano" come un campo di analisi privilegiato. Esso si presta esemplarmente ad un esame in profondità, volto a capire come e perché perdurino, in forme diverse, talune caratteristiche funzionali apparentemente espressione di "un'altra epoca". A tal fine, il nostro lavoro introdurrà un'articolata chiave di lettura che, pur muovendo entro un'area di indagine densa e rigogliosa, sembra in grado di generare nuove ipotesi interpretative sulle dinamiche oggetto di studio. L'intento, in particolare, è di rileggere le caratteristiche del processo di policy-making del sottosistema governo-parlamento, della Prima e della Seconda Repubblica, sullo sfondo di un duplice orizzonte teorico.

Da un lato, l'analisi si focalizzerà sulle dinamiche del sistema dei partiti nel veicolare e, soprattutto, vincolare i comportamenti degli attori politici parlamentari nei processi decisionali. Dall'altro lato, si cercherà invece di osservare se, come e in quale misura gli attori di governo siano capaci di utilizzare le opportunità offerte dagli strumenti istituzionali, con particolare riferimento alle innovazioni di tipo procedurale, per orientare i processi decisionali parlamentari verso la massimizzazione dell'utilità associata allo svolgimento della funzione di governo.

Questo percorso di ricerca ha due obiettivi generali. Il primo riguarda le interazioni governo-parlamento e mira a ridefinire la tesi "tradizionale", ereditata da alcuni studi sul primo periodo repubblicano, che riassume le diffi-

torali. Ciò al fine di aumentare la probabilità di vittoria nei collegi uninominali (con la "legge Mattarella"), oppure la probabilità di ottenere il premio di maggioranza nei collegi proporzionali (con la "legge Calderoli").

2. Con la legge elettorale del 2005 è formalmente indicato nella scheda elettorale leader di ciascuna coalizione, esplicitamente in competizione per la carica di Presidente del Consiglio.

3. Con la motivazione che il monopolio partitico nella scelta delle candidature dovrebbe favorire un comportamento più conforme alle direttive di vertice.

4. I governi della Seconda Repubblica hanno una durata media più che doppia rispetto a quelli della Prima: 678 giorni contro 315, a riguardo si veda lo specifico contributo di Pritoni (2012).

5. Gli accordi pre-elettorali dovrebbero rafforzare l'equilibrio sul quale si fonda una maggioranza di governo (Moury, 2011).

coltà decisionali del nostro sistema politico nella dialettica *parlamento forte* vs. *governo debole*. Il secondo obiettivo generale, sebbene legato al primo, attiene più specificamente alle modalità del policy-making parlamentare e intende mettere in luce il ruolo, non certo secondario, che le procedure svolgono nel rafforzare le capacità deliberative di maggioranze indisciplinate e di agire così, in via indiretta, sulla robustezza delle compagini governative.

Il piano di lavoro seguito nella stesura del libro si articola in cinque capitoli.

Nel primo capitolo si affrontano le principali questioni teoriche da cui la ricerca trae origine e che conducono alla definizione del modello di analisi qui adottato.

I capitoli due e tre si concentrano sulla messa a punto concettuale e sulla operazionalizzazione delle variabili indipendenti (ossia i fattori esplicativi, nel capitolo secondo) e dipendenti (vale a dire i fenomeni da spiegare, nel terzo).

Il quarto capitolo è di taglio empirico e intende controllare le ipotesi della ricerca attraverso una comparazione diacronica condotta lungo l'intero arco di vita del parlamento repubblicano, dal 1948 ad oggi.

Nel capitolo finale si discutono i risultati della ricerca, con lo scopo di individuare i problemi insoluti e gli auspicabili sviluppi delle ricerche future.



# 1. *La capacità decisionale del sotto-sistema governo-parlamento come problema di ricerca: il ruolo dei partiti e delle istituzioni*

## 1. Introduzione

Nella ricca letteratura sul funzionamento del sistema politico italiano molto si è indagato sulle ragioni del suo scarso rendimento decisionale<sup>1</sup>. Esso è stato principalmente declinato sia come incapacità stabilizzata di formulare politiche di riforma soddisfacenti, sia come perdurante difficoltà a varare necessari programmi di sviluppo, indipendentemente dalla loro portata riformatrice. Il deficit decisionale italiano sarebbe dunque da imputare ad una persistente incapacità sistemica nel fornire gli outputs necessari e/o richiesti dall'ambiente per modificare lo *status quo* (Di Palma, 1977; Sartori, 1982; De Micheli e Verzichelli, 2004; Cotta e Verzichelli, 2008). Le cause di tale incapacità decisionale possono essere sommariamente ricondotte, secondo la letteratura prevalente, a due gruppi di variabili indipendenti, che individuano come fondamentali fattori esplicativi: a) il *sistema dei partiti* e b) il *sistema istituzionale*.

Quanto al primo gruppo, numerosi studi hanno evidenziato, nella Prima Repubblica, come l'elevato grado di polarizzazione e di frammentazione del sistema partitico fosse la fonte principale dell'immobilismo e dell'inefficacia decisionale (Sartori, 1982). Già sul finire degli anni settanta, ma ancor più nei tre decenni successivi<sup>2</sup>, all'incremento della frammentazione partitica – sia nel governo che nel parlamento – viene correlata la difficoltà a trasformare le decisioni degli esecutivi in norme legislative collettivamente vincolanti. Nella Seconda Repubblica, in particolare, persiste e si consolida la complessità dei tentativi volti ad attuare giochi cooperativi tra i diversi attori politici

1. Mentre, emblematicamente, sono poco numerosi gli studi comparati sul potere legislativo in cui rientri anche l'Italia.

2. Negli ultimi anni (come dimostrano gli esiti delle elezioni del 2008) la frazionalizzazione e il numero di partiti rilevanti tocca livelli mai raggiunti dal sistema politico italiano (D'Alimonte e Chiamonte, 2010).

(De Micheli, 2013; Vercesi, 2012), in un contesto di relazioni governo-maggioranza-opposizione *sui generis*, non riconducibili ad una configurazione di tipo pienamente maggioritario, e neppure (o non più) ad un modello tendenzialmente consensuale.

Contestualmente, fra chi ha privilegiato il secondo gruppo di variabili esplicative, si è alimentato un vigoroso dibattito sull'opportunità di arginare quello che da molti veniva considerato un eccessivo potere dell'arena rappresentativa rispetto al potere esecutivo. Numerosi contributi hanno sostenuto la tesi secondo cui le relazioni formali tra istituzioni di vertice si sarebbero strutturate in maniera da incentivare la contrattazione e la ricerca del compromesso fra maggioranza e opposizione, a scapito dell'efficacia decisionale. Una parte consistente di questi studi ha, pertanto, proposto soluzioni di ingegneria costituzionale per migliorare la funzionalità del sistema politico in termini di maggiore governabilità. Parallelamente, sono stati sviluppati diversi progetti di modifica della Costituzione mossi dal presupposto che i fondatori del regime repubblicano abbiano esaltato eccessivamente la centralità del parlamento, trascurando di dotare l'esecutivo di adeguate prerogative (Libertini, 1977; Lanchester, 1987; Floridia e Siccardi, 1991). Il confronto tra le differenti proposte di innovazione istituzionale è continuato, forse con ancora maggiore vigore, durante la Seconda Repubblica (Gianfrancesco e Lupo, 2009<sup>3</sup>), nel corso della quale si sono avanzate non poche proposte di rafforzamento dei poteri del Presidente del consiglio, in virtù della sua, di fatto, elezione diretta<sup>4</sup>. Tali proposte, nello specifico, condividono il fine di accrescere il grado di *accountability* dei partiti nei confronti dell'elettorato.

Già da queste brevissime argomentazioni introduttive, è evidente che la distinzione fra variabili indipendenti di tipo istituzionale e di tipo partitico, attorno alla quale si articolerà la presentazione degli studi presi in rassegna, è da intendersi in termini analitici e non esclusivi. Ciò significa che, sebbene nei diversi contributi esaminati si tenda a sostenere, generalmente, il maggior peso esplicativo di una variabile rispetto all'altra, non si può, per questo, negare il complesso sistema di interazioni che le due variabili reciprocamente alimentano<sup>5</sup>.

Nelle prossime pagine si proverà quindi a ricostruire, in base alla classificazione proposta, il dibattito scientifico sulla capacità decisionale del sotto-

3. Per esempio, per la Seconda Repubblica si veda il contributo di Curreri (2009) che suggerisce nuove norme per l'organizzazione dei gruppi, al fine di frenare l'elevato grado di frammentazione parlamentare o le recenti proposte di Lippolis e Bassanini (citate in Gianfrancesco e Lupo, 2009).

4. Per una discussione critica a riguardo si veda Di Cosimo (2012) e Pasquino (2007).

5. A riguardo, recentemente, alcuni autori (Golder, 2006; Cox, 2005) hanno cercato di fornire spiegazioni basate sulla ponderazione simultanea di variabili politiche e variabili istituzionali per spiegare taluni aspetti del funzionamento dei sistemi politici. La durata dei governi, per esempio, viene spiegata considerando sia il peso del sistema partitico, sia quello dei meccanismi elettorali, entrambe ritenute variabili imprescindibili per fornire una spiegazione soddisfacente (Ieraci, 1996; Golder 2006; Pritoni, 2012).

sistema governo-parlamento. In conclusione di questa rassegna si svilupperanno alcune argomentazioni critiche volte a problematizzare le questioni che, a nostro avviso, la letteratura analizzata ha lasciato finora irrisolte, o che, quantomeno, non sembra aver ancora affrontato con più approfonditi strumenti teorici ed empirici. A seguito di tali argomentazioni sarà elaborato il modello teorico che orienterà la nostra analisi comparativa nel corso dei successivi capitoli.

## 2. Il sistema istituzionale

Rientra in questo vasto campo di indagine l'insieme delle ricerche empiriche e delle riflessioni di natura teorica volte a esaminare gli effetti che la struttura e le funzioni delle istituzioni di vertice hanno generato sulla produzione di provvedimenti vincolanti, nella forma di governo parlamentare sorta nel 1948. Queste analisi evidenziano gli aspetti morfologici del funzionamento del *policy-making* nel sotto-sistema governo-parlamento e sono accumulate dal fatto di assumere quale principale nucleo di indagine le modalità e l'intensità con cui le variabili organizzative e regolamentari – segnatamente le prerogative dell'esecutivo, il complesso degli *interna corporis* parlamentari, l'articolazione operativa di ministeri e assemblee – agiscono (o potrebbero agire) come vincoli e opportunità sul comportamento degli attori politici nel produrre decisioni. La maggior parte dei contributi hanno come oggetto specifico l'analisi degli organi istituzionali, utilizzando in prevalenza un approccio struttural-funzionale ed illustrando le peculiarità del sistema di norme, procedure e ruoli di autorità, vale a dire dei fattori causali considerati più capaci di incidere sugli esiti del processo decisionale.

Essenzialmente, tali studi – sviluppatasi fin dagli albori del primo periodo repubblicano – hanno sottolineato come fosse l'insieme delle norme costituzionali e degli strumenti regolamentari a influenzare (se non a determinare) la “redditività” di alcune prassi e norme decisionali. Detto in altri termini – meno neutri – questi stessi studi hanno individuato nel complesso insieme delle “regole del gioco” e della struttura dei ruoli istituzionali i fattori capaci di generare le principali disfunzioni del *policy-making*. La struttura policentrica dell'assemblea rappresentativa, la facilità a ricorrere alla procedura legislativa decentrata, il frequente utilizzo della regola dell'unanimità, i deboli strumenti a disposizione dei gabinetti per proteggere il loro potere di iniziativa, il voto segreto sui molti tipi di provvedimenti, e il sistema elettorale proporzionale concorrevano a rendere instabili le configurazioni decisionali e a caratterizzarne negativamente la produzione politica.

Già nella fase costituente, la razionalizzazione dei rapporti governo-parlamento vide il conferimento di estese prerogative al governo – giudicate eccessive da alcuni analisti (Merlini, 1995) – per l'emanazione di decreti legge, e di strumenti insufficienti per l'attuazione del programma concordato con

il parlamento, non prevedendo alcuna corsia preferenziale per i disegni di legge (Calise, 1995). Nel complesso, dunque, non fu prevista una organizzazione dei poteri tale da configurare per l'assemblea una funzione prevalente di formulazione del quadro normativo generale e da lasciare all'esecutivo la normazione regolamentare e di dettaglio.

Al fine di salvaguardare la stabilità dell'esecutivo, i costituenti pensarono fosse sufficiente la regolamentazione della fiducia contenuta nell'articolo 94 della Carta costituzionale (motivazione della stessa, voto per appello nominale e termini per la votazione in entrambi i rami del parlamamento), che avrebbe dovuto impedire le temute degenerazioni parlamentaristiche ed attenuare i rischi di *trasformismo*. Con lo scopo di razionalizzare i lavori parlamentari, si stabilì inoltre (art. 72) l'esistenza delle commissioni in sede legislativa<sup>6</sup>, che avrebbero tuttavia favorito l'emergere di un "consociativismo chiuso" (Fabbrini, 1995) ed il perseguimento di interessi di categoria. L'esito del processo costitutivo si concretizzò pertanto, volendo utilizzare la tipologia proposta da Mezey (1979), in un *vulnerable parliament* (fig. 1). Un'assemblea dotata, cioè, di poteri decisionali comparativamente inusuali, ma priva sia di un assetto organizzativo solido, sia di forte sostegno da parte della comunità (al cospetto della forte capacità di mediazione dei partiti, questione su cui torneremo nel prossimo paragrafo).

Fig. 1 – Tipologia dei parlamenti di Mezey (1979)

	<i>Sostegno</i>	
	<i>basso</i>	<i>alto</i>
<b><i>Potere nel policy-making</i></b>		
<i>forte</i>	Vulnerable legislature	Active legislature
<i>limitato</i>	Marginal legislature	Reactive legislature
<i>debole/nulla</i>	Vulnerable legislature	Marginal legislature

I contributi qui accumulati corroborano la tesi di un sotto-sistema governo-parlamento strutturato in maniera da favorire una contrattazione continua tra maggioranza e opposizione, sfumandone i confini in un processo legislativo di tipo consensuale. Queste caratteristiche si accompagnano al marcato assetto policentrico<sup>7</sup> della Prima Repubblica, peraltro rafforzato dai regola-

6. Ricordiamo che i regolamenti delle camere disciplinarono tre procedure per lo svolgimento della funzione legislativa decentrata. La *sede redigente* assegnava alla commissione competente il compito di elaborare gli articoli di un progetto di legge riservando l'approvazione all'assemblea; la *sede referente* lasciava solo la fase preparatoria in arena decentrata (Cuocolo, 1982) e la *sede deliberante* attribuiva l'intero processo alla commissione.

7. Il modello policentrico, secondo Cotta (1987, 271), descrive le situazioni in cui la leadership di governo è costretta a privilegiare le ragioni del compromesso interpartitico, poiché essa non coincide né con la leadership del gruppo parlamentare di appartenenza, né con quella

menti parlamentari (e dalle loro modifiche, intervenute nel ventennio successivo). Questi ultimi difettavano di adeguati strumenti di controllo dell'ostruzionismo, mentre privilegiavano la votazione a scrutinio segreto e concedevano un potere legislativo pressoché illimitato a deputati e senatori (Cotta 1991), a fronte del ruolo limitato assegnato all'esecutivo e alla maggioranza<sup>8</sup>.

### *I poteri dei Presidenti delle Camere*

Un'altra peculiarità strutturale del parlamento italiano era riscontrabile nelle ampie ma ambigue prerogative concesse dagli *interna corporis* ai Presidenti delle Camere, unici responsabili della formazione dell'ordine del giorno e dell'assegnazione dei progetti all'arena ordinaria o decentrata. Il Presidente d'assemblea fu investito dei rilevanti poteri di formulazione dell'agenda, malgrado fosse costretto ad utilizzarli in modo assai prudente, per non causare conflitti che avrebbero potuto paralizzare, in un parlamento profondamente diviso, lo svolgimento della funzione decisionale. Tali soggetti istituzionali, nella Prima Repubblica, trovarono notevoli difficoltà, se non una sostanziale incapacità, a pilotare il processo di *policy-making* e orientarono quindi le loro azioni verso la creazione di un clima consensuale all'interno dell'assemblea, scontando in anticipo le reazioni a possibili decisioni controverse. Di qui la tendenza dei Presidenti a rinviare l'assegnazione dei provvedimenti per i quali sarebbe stato difficile trovare un accordo stabile, ed assegnare alle commissioni, per un iter veloce, quelle proposte su cui fosse possibile aggregare una maggioranza, in tempi relativamente brevi.

L'evoluzione del ruolo presidenziale nei due rami parlamentari merita, per alcuni aspetti, una più approfondita attenzione. Ai due Presidenti delle Camere fu, infatti, attribuito dalla Costituzione un potere "simbolico" secondo soltanto a quello del Capo dello Stato<sup>9</sup>. Essi furono gravati del compito, delicato quanto potenzialmente cruciale, di interpreti dei regolamenti, funzione spesso determinante per lo svolgimento del *policy-making*. La concreta conduzione di tale ruolo dipese tuttavia, da un lato, da fattori meramente

dell'organizzazione partito che «risponde invece all'esigenza di preservare sia di fronte agli iscritti che di fronte agli elettori, la propria identità specifica non solo rispetto ai partiti dell'opposizione ma anche e in certi casi ancor di più nei confronti dei partner (e competitori) coalizionali». Una articolazione policentrica sembra, pertanto, approssimarsi con maggiore frequenza quando la concorrenza partitica si rivolge soprattutto all'interno della coalizione di maggioranza, oltre che nei confronti dell'opposizione, fattispecie che si verifica con maggiore probabilità nei paesi nei quali, per le caratteristiche del sistema partitico, la probabilità dell'alternanza tra coalizioni non appare proponibile.

8. L'iniziativa legislativa spettava ad ogni singolo parlamentare senza prevedere alcun vincolo o forma di coordinamento, da parte del gruppo o dello schieramento di appartenenza, utile al fine di sviluppare un indirizzo unitario dell'attività decisionale.

9. Ovviamente, sotto questo profilo il valore maggiore va attribuito al Presidente del Senato, che agisce anche da supplente del Capo dello Stato nei casi di temporanea assenza o impedimento.