

# Il parlamento della transizione tra cambiamenti e persistenze

*Giliberto Capano*

## *Introduzione*

Il parlamento è l'istituzione con maggiore rilevanza nella simbologia democratica. Se, infatti, per i teorici della democrazia esso è ritenuto l'istituzione essenziale per un equilibrato funzionamento dei sistemi politici democratici, al tempo stesso per i cittadini rappresenta il luogo in cui si discute e si delibera sulle questioni più importanti che riguardano la propria collettività. Difficilmente possiamo pensare a un sistema democratico che non attribuisca un qualche ruolo strategico al parlamento, anche se sappiamo bene come l'esistenza di un parlamento sia condizione necessaria ma non sufficiente per l'instaurazione, il consolidamento e la persistenza di una democrazia. Guardare "al" e "nel" parlamento significa, quindi, osservare il dipanarsi dei processi decisionali e politici di un dato sistema da una prospettiva assolutamente significativa e unica; senza contare, poi, che le modalità di funzionamento del parlamento, insieme al ruolo che esso concretamente svolge nelle dinamiche istituzionali, possono essere considerate come uno degli indicatori più significativi della situazione di un sistema politico, dei suoi equilibri istituzionali e dei suoi cambiamenti. Il parlamento, infatti, quando è adeguatamente istituzionalizzato, non solo è uno snodo imprescindibile dei processi politici – seppur attraverso modalità diverse a secondo del tipo di sistema di governo – ma è anche uno degli attori essenziali nei processi di trasformazione istituzionale, rappresentandone spesso un vincolo molto esigente.

Da questo punto di vista, il caso italiano è particolarmente interessante: focalizzare l'attenzione sul parlamento – piuttosto che sulla dinamica del sistema dei partiti – per analizzare la transizione

italiana, che dura ormai da più di un decennio, può condurre a interpretazioni particolarmente interessanti sia per gli operatori che per gli ingegneri istituzionali.

## 2. *Un parlamento che viene da lontano, permeabile ma forte*

Per capire alcune caratteristiche del parlamento di oggi non si può non guardare al passato, alla sua storia. È stato osservato, infatti, che, nonostante la cesura storica del periodo fascista, il parlamento repubblicano ha ereditato da quello monarchico alcune caratteristiche decisamente significative dal punto di vista istituzionale, quali: uno stile decisionale consensuale; il rischio di ricorrente assemblearismo; una forte ambiguità nelle relazioni con l'esecutivo; una legittimazione basata più sull'enfasi della rappresentanza della volontà popolare che sulle sue performance<sup>1</sup>. I fattori che favorirono la persistenza, anche nel nuovo regime repubblicano, dei suddetti tratti istituzionali formatisi nella fase politica della monarchia liberale sono sostanzialmente tre.

Il primo è costituito dal contenuto della Costituzione, laddove essa stabilisce una sostanziale asimmetria di poteri tra parlamento ed esecutivo, individuando nelle assemblee rappresentative la pietra angolare del sistema politico-istituzionale italiano. Particolare rilevanza sul punto hanno previsioni costituzionali quali: il bicameralismo simmetrico, l'attribuzione di poteri legislativi alle commissioni parlamentari e l'individuazione della legge come essenziale fonte formale per i processi di *policy-making*.

Il secondo fattore è rappresentato dai regolamenti parlamentari adottati dal primo parlamento repubblicano: essi erano una specie di fotocopia dei regolamenti del 1900 (parzialmente modificati nel 1922) che perseguivano il fine di tutelare il più possibile il parlamento dal rischio di essere prevaricato dall'esecutivo ed erano caratterizzati da una concezione atomistica dell'azione parlamentare<sup>2</sup>. Regole siffatte (l'assenza di programmazione dei lavori; l'uso allargato del voto segreto; la totale mancanza di poteri di agenda per il governo; l'ampia possibilità di emendare i disegni di legge governativi, ecc.) avevano probabilmente un senso in un contesto in cui il Re e l'esecutivo cercavano costantemente di forzare il parlamento; per contro, però, in una democrazia parlamen-

<sup>1</sup> G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in L. VIOLANTE (ed), *Il parlamento*, Torino 2001, pp. 485-518; F. SODDU, *Il ruolo del Parlamento nella costruzione dell'unità politica e amministrativa*, in L. VIOLANTE (ed), *Il Parlamento*, cit., pp. 91-124.

<sup>2</sup> V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (ed), *Il Parlamento*, cit., pp. 613-658.

tare quelle medesime regole proteggevano eccessivamente le assemblee e rappresentavano un incentivo istituzionale all'ambiguità dei confini tra maggioranza ed opposizione, indebolendo strutturalmente i rapporti tra gli esecutivi e le loro maggioranze.

Il terzo fattore che favorì la continuità nel comportamento istituzionale del parlamento nel passaggio all'era repubblicana era rappresentato, ovviamente, dalla regola elettorale proporzionale la quale, seppur giustificabile nel contesto politico-ideologico del tempo, rafforzava ulteriormente la concezione del parlamento non già come arena per il confronto tra maggioranza ed opposizione, bensì come *locus* negoziale tra attori partitici quasi indipendenti.

Su queste basi politico-istituzionali era evidente che il parlamento poteva essere capace di svolgere efficacemente le sue funzioni istituzionali di *policy-maker* più rilevanti solo in presenza di una maggioranza stabile e compatta, quale fu quella della prima legislatura. Successivamente ciò fu impossibile, e si aprì la poli-decennale stagione caratterizzata dall'instabilità degli esecutivi. Com'è noto, l'interpretazione prevalente di questa dinamica, propria sia degli scienziati politici sia dei giuristi, ha enfatizzato il ruolo del sistema dei partiti: un sistema a multipartitismo polarizzato come quello italiano, impedendo una reale dinamica competitiva per il governo, di fatto rendeva l'esecutivo debole, schiavo della competizione tra i partiti e le fazioni che lo componevano<sup>3</sup>.

Secondo questa prospettiva interpretativa, il parlamento italiano godeva di ristretti margini di autonomia rispetto alla dinamica del sistema dei partiti ed era concepito come semplice «camera di compensazione»<sup>4</sup> delle interazioni politiche o come «legislativo mediatore»<sup>5</sup> o ancora come «parlamento arena»<sup>6</sup>. Insomma, in questa logica tutte le caratteristiche del comportamento del parlamento (soprattutto il consensualismo e le caratteristiche distributive della legislazione) e dei suoi rapporti con l'esecutivo venivano considerati come un effetto diretto della competizione inter- e intra-partitica.

Un'interpretazione fortemente radicata, che, non a caso, rappresenta la premessa a tutto il ventennale dibattito sulle riforme isti-

<sup>3</sup> Su questa interpretazione si rimanda, tra gli altri, a G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano 1982; S. VASSALLO, *Il governo di partito in Italia*, Bologna 1994; C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Torino 1992; E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna 2000.

<sup>4</sup> G. SARTORI, *Dove va il parlamento?*, in S. SOMOGYI ET AL. (edd), *Il parlamento italiano 1946-1963*, Napoli 1963, pp. 281-386.

<sup>5</sup> A. PREDIERI, *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano 1973.

<sup>6</sup> G. DI PALMA, *Parlamento-arena o parlamento di trasformazione?*, in «Rivista italiana di scienza politica», 17, 1987, pp. 179-201.

tuzionali (focalizzato, soprattutto, sulla modificazione della legge elettorale come leva indispensabile a indirizzare diversamente il comportamento dei partiti), riduce il parlamento, nella dinamica politica e nei processi decisionali di rilevanza collettiva, a un ruolo di sostanziale marginalità sia politico-istituzionale sia di *policy*. Il che potrebbe essere vero e rappresentare un ulteriore indicatore di quello che alcuni considerano l'irreversibile declino dei parlamenti. A nostro avviso, però, le cose non stanno così, e la sopra riportata interpretazione, quand'anche certamente autorevole, sottostima eccessivamente una serie di elementi di carattere istituzionale.

Infatti, il fatto che il parlamento italiano sia un'istituzione molto permeabile alle pressioni esterne, soprattutto a quelle partitiche, non significa che sia completamente nelle mani di attori extra-istituzionali. È difficile, infatti, immaginare come un parlamento dotato di elevatissime e significative risorse istituzionali (un solido sistema di commissioni, una forte decentralizzazione del potere interno, una grande libertà di iniziativa lasciata ai singoli parlamentari, discrete risorse finanziarie ed organizzative) possa essere ritenuto come un passivo strumento nelle mani di attori esterni a esso. Non è un caso, infatti, che altri studiosi, interessati all'analisi delle istituzioni parlamentari, abbiano osservato come la forza e le capacità istituzionali del parlamento italiano siano assai significative e seconde solo a quelle del Congresso statunitense<sup>7</sup>. Questo filone di ricerca sottolinea come l'alta permeabilità viene controbilanciata dall'elevato grado di complessità interna e dal tipo delle procedure adottate. Da un punto di vista endo-organizzativo, infatti, emerge come il parlamento italiano sia un'arena:

altamente specializzata (grazie al sistema delle commissioni permanenti);  
 fortemente decentralizzata (a causa della divisione del lavoro per commissioni, ma anche per la presenza di diversi ruoli formali che hanno attribuzioni loro proprie, quali non solo quella del singolo parlamentare ma anche dei presidenti di gruppo, dei presidenti di commissione, ecc.);  
 piuttosto indipendente dal governo nel decidere la propria agenda dei lavori;  
 in cui i singoli parlamentari e i gruppi hanno ampia libertà di azione (a differenza degli altri paesi, infatti, la presentazione dei disegni di legge è un attributo dei singoli parlamentari e le soglie per la costituzione dei gruppi sono relativamente basse);  
 dotata di molti strumenti procedurali per controllare il governo e per svolgere un ruolo essenziale nel processo legislativo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sul punto sono fondamentali: J. BLONDEL ET AL., *Legislative Behavior Some Steps toward a Cross-national Measurement*, in «Government and Opposition», 5, 1970, pp. 67-85; M. MEZEY, *Comparative Legislatures*, Durham 1979; P. NORTON, *The Legislative Powers of Parliament*, in C. FLINTERMAN - A.W. HERING - L. WADDINGTON (edd), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Apeldoorn 1994, pp. 15-32.

<sup>8</sup> V. DELLA SALA, *The Italian Parliament: Chambers in Crumbling House?*, in P.

Il quadro interpretativo è, quindi, contraddittorio. Da una parte, infatti, il parlamento italiano è considerato molto permeabile e poco autonomo, mentre dall'altra parte esso è ritenuto altamente istituzionalizzato, dotato di notevoli risorse per svolgere un'azione indipendente nel processo legislativo e capace di vincolare assai l'azione governativa. Ovviamente si tratta di due facce della stessa medaglia. È anche vero, però, che a differenti analisi possono corrispondere differenti diagnosi e terapie. A nostro avviso, l'interpretazione in chiave istituzionalista, che enfatizza il ruolo autonomo del parlamento, deve essere tenuta in considerazione non solo perché ci sembra cogliere una dimensione del fenomeno troppo rilevante per essere ritenuta un semplice corollario, ma anche perché può aiutare ad approfondire l'interpretazione della transizione italiana e dei problemi che ancora sussistono per la sua conclusione.

### 3. *Un'istituzione che persiste ma cambia: alcuni dati*

Le istituzioni si caratterizzano, dal punto di vista sostantivo, per il fatto di persistere nel corso del tempo. Persistenza, in ogni caso, non è sinonimo né di stabilità né, tantomeno, di immodificabilità. Anzi, le istituzioni sono tali proprio perché riescono a modificarsi man mano che il contesto di riferimento si trasforma, pur cercando di mantenere le proprie caratteristiche costitutive: insomma, le istituzioni cambiano, cercando, però, di resistere a quei cambiamenti che possono provocarne un mutamento drammatico e radicale. Ovviamente quando la pressione per il cambiamento proveniente dall'esterno mira a modificare funzioni essenziali dell'istituzione, la resistenza di questa sarà massima, rischiando anche di incorrere in una crisi di delegittimazione<sup>9</sup>, fermo restando che, come ci ricorda Huntington, le istituzioni, per sopravvivere, sono disposte anche a modificare funzioni originarie e costitutive<sup>10</sup>.

Il parlamento italiano, nel corso dell'ultimo ventennio, è stato sottoposto, come tutto il sistema politico del nostro paese, a sollecitazioni continuative e spesso molto forti provenienti dall'ambiente esterno (dalla società e dall'opinione pubblica ai movimenti referendari per cambiare la legge elettorale) e a volte dallo stesso si-

NORTON (ed), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London 1998, pp. 73-95; G. CAPANO - M. GIULIANI (edd), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna 2001; G. CAPANO - M. GIULIANI, *Governing Without Surviving? An Italian paradox: law-making in Italy 1987-2001*, in «Journal of legislative studies», 7, 2001, pp. 13-36.

<sup>9</sup> Pierson parla a questo proposito di «the status quo bias of political institutions». Si veda P. PIERSON, *Increasing returns, path dependence, and the study of politics*, in «American Political Science Review», 94, 2000, pp. 251-267.

<sup>10</sup> S. P. HUNTINGTON, *Political order in changing society*, New Haven 1968.

stema dei partiti (pensiamo a tutto il problema della governabilità che ha caratterizzato il dibattito politico nel corso degli anni '80); e, come l'intero sistema politico, ha subito l'imperiosa crisi derivata da Tangentopoli, con tutti gli effetti di destrutturazione del sistema partitico e di delegittimazione sistemica che ne sono sortiti. Una crisi, questa, che ha pochi eguali nella storia recente dei paesi democratici, un vero e proprio *shock* sistemico che avrebbe potuto essere foriero di cambiamenti radicali non solo nel sistema politico ma anche nel ruolo e nelle caratteristiche costitutive del parlamento italiano.

Che cambiamenti ha subito il parlamento italiano nel corso di questi ultimi due decenni così travagliati nella storia politica italiana? Quali persistenze ha invece dimostrato? Dall'analisi empirica – quantitativa e qualitativa – che recenti ricerche hanno operato sulle assemblee rappresentative italiane, emergono dati particolarmente utili a rispondere a queste domande<sup>11</sup>.

### 3.1 *I cambiamenti*

Il parlamento italiano è venuto modificando alcune sue caratteristiche significative per quanto riguarda le sue dinamiche interne, le sue funzioni e le sue prestazioni. In particolare, i dati mostrano che cambiamenti significativi, e presumibilmente duraturi, si sono registrati in relazione: al numero e al contenuto delle leggi approvate e dei disegni di legge presentati; al tasso di frammentazione interna; alle funzioni svolte.

Per quanto concerne il numero dei disegni di legge presentati, merita sottolineare innanzitutto come esso sia progressivamente aumentato nel corso del tempo. Si è passati dai due disegni di legge al giorno della I legislatura agli otto della XIV. Un prodigioso aumento (che si manifesta, non a caso, nei suoi caratteri più significativi, a partire dal 1994, le prime elezioni con il nuovo sistema elettorale) dovuto solo all'azione dei parlamentari, poiché nel medesimo periodo i disegni di legge presentati dal governo si sono dimezzati. Al tempo stesso, il numero delle leggi approvate è drasticamente diminuito: da trentasette leggi al mese nella prima legislatura si è passati ad una media di quindici leggi mensili nella XIII. Il parlamento, insomma, fa meno leggi, nonostante i disegni di legge siano quadruplicati. La diminuzione del numero di leggi ap-

<sup>11</sup> Per una presentazione ampia e dettagliata dei dati quantitativi e qualitativi più significativi si rimanda a G. CAPANO - M. GIULIANI, *Governing Without Surviving?*, cit.; G. CAPANO - M. GIULIANI, *The Italian Parliament: in search of a new role?*, in «Journal of legislative studies», 9, 2003; L. VERZICHELLI - C. DE MICHELI, *Il parlamento*, Bologna 2003.

provate è certamente un *trend* irreversibile non solo a causa del processo di delegificazione in atto da un decennio, ma anche dei processi di europeizzazione e di regionalizzazione che tendono a spostare competenze legislative a Bruxelles e nei capoluoghi regionali.

Per quanto concerne la frammentazione interna (elemento estremamente significativo in un parlamento che attribuisce molte opportunità e risorse istituzionali ai gruppi parlamentari), merita sottolineare come essa sia notevolmente aumentata nel corso degli ultimi cinquant'anni e, soprattutto, a partire dal 1992. Contando, infatti, i gruppi parlamentari secondo la loro rilevanza nelle dinamiche interne, emerge come il loro numero sia raddoppiato alla Camera e sia aumentato di un terzo al Senato. Insomma le due assemblee sono più frazionate e frammentate ora di quanto lo fosse nel corso della cosiddetta prima Repubblica.

Per quanto concerne le funzioni parlamentari, un'occhiata ai dati fa emergere con evidenza come esse si siano drasticamente modificate. Il parlamento si occupa molto meno di legislazione ed è molto più impegnato a dare pareri su atti governativi e nell'attività di monitoraggio e controllo dell'esecutivo. Se guardiamo al lavoro delle commissioni parlamentari, infatti, possiamo constatare che – mentre nelle prime legislature esse dedicavano il loro tempo, dividendolo in parti eguali, solo alla funzione deliberante e a quella referente – nel corso delle ultime legislature, esse suddividono la propria attività in tre funzioni precipue, quella referente, quella consultiva e quella di controllo e supervisione, dedicando ad esse più o meno lo stesso tempo. La funzione legislativa è stata drasticamente ridimensionata. Al tempo stesso, giova rilevare come gli atti di indirizzo e controllo del parlamento (interrogazioni, interpellanze, ordini del giorno) siano più che raddoppiate nel corso delle ultime sei legislature.

Come giustificare questo investimento di tempo del parlamento in funzioni che, nel passato, erano state assai poco praticate? La causa va ricercata in quel processo di autonomizzazione del governo dal parlamento che si è istituzionalizzato a partire dal 1992. Come è stato empiricamente rilevato, infatti, gli esecutivi hanno cominciato ad aggirare la procedura legislativa ordinaria attraverso l'uso della legge-delega. Sempre di più, nel corso degli anni '90, e anche del primo scorcio del nuovo secolo, il governo ha chiesto al parlamento di delegargli ampi poteri legislativi in numerosi settori di politica pubblica. I governi, quindi, a prescindere dalla loro colorazione politica, essendo costretti a governare (dapprima a causa della crisi economica, poi per entrare in Europa e poi ancora a causa della dinamica tendenzialmente bi-polare della competizione

elettorale) hanno dovuto trovare delle strade nuove per aggirare l'elevata capacità istituzionale del parlamento (soprattutto dei gruppi della coalizione di maggioranza) di intervenire nel processo legislativo ordinario per modificare i disegni di legge del governo. La strada prescelta, insieme alla delegificazione, è stata quella della delegazione. E si badi bene: la gran parte delle leggi di riforma dell'ultimo decennio (dalla riforma Dini sulle pensioni alla Bassanini 2; dalla riforma della scuola del centrosinistra a quella del centrodestra; dalla riforma del servizio militare alla legge sul falso in bilancio) è caratterizzata dall'essere stata approvata sotto forma di legislazione delegata<sup>12</sup>. Il cambiamento è particolarmente significativo poiché il parlamento ha ceduto ampi margini di sovranità in quella che è sempre stata considerata, in Italia ma anche nella dottrina giuridica continentale, la principale funzione dei parlamenti: fare le leggi.

### 3.2. *Le persistenze*

Tre sono le persistenze più significative che emergono da un'analisi dettagliata e diacronica della vita parlamentare e riguardano gli elementi costitutivi dei regolamenti parlamentari, lo stile decisionale e l'ambiguità dei rapporti tra maggioranza e opposizione.

Per quanto concerne i regolamenti parlamentari è indubbio che nel corso degli ultimi vent'anni essi siano andati lentamente allontanandosi dal modello assembleare originato dalla riforma regolamentare del 1971. Le riforme degli anni '80 (in particolare l'abolizione del voto segreto, il contingentamento dei tempi di discussione e degli interventi, la procedura speciale per le leggi di bilancio) e quelle della fine degli anni '90 (soprattutto l'abolizione della regola dell'unanimità per la fissazione dell'agenda parlamentare, l'introduzione di ulteriori restrizioni alla presentazione, discussione e votazione degli emendamenti, la concessione al governo di comunicare le proprie priorità, il riconoscimento di alcuni diritti particolari nella discussione in aula ai gruppi dell'opposizione) hanno certamente cercato di adattare i regolamenti alle nuove esigenze del sistema politico (in particolare quella di una maggiore speditezza e celerità nella produzione legislativa). Alcuni osservatori ritengono che questo progressivo adattamento abbia trasformato in senso maggioritario l'attività parlamentare<sup>13</sup>; a nostro avviso, inve-

<sup>12</sup> Per un'analisi qualitativa del contenuto della legislazione delegata si rimanda a: S. VASSALLO, *Le leggi del governo*, in G. CAPANO - M. GIULIANI (edd), *Parlamento e processo legislativo*, cit., pp. 85-126 e G. CAPANO - M. GIULIANI, *Governing Without Surviving?*, cit.

<sup>13</sup> Si veda ad esempio, tra gli altri: S. CECCANTI *Regolamenti parlamentari: un al-*



ce, siamo di fronte ad adattamenti reattivi che non intaccano quelle caratteristiche costitutive che rendono il parlamento un'arena nella quale il governo si trova in una posizione di strutturale debolezza (se non quando politicizza le questioni sul tappeto). Infatti: il potere di agenda è ancora saldamente nelle mani dei capi-gruppo parlamentari e il governo non ha quei poteri di agenda e di controllo della discussione che sono propri degli esecutivi che operano in sistemi maggioritari; le commissioni permanenti hanno aumentato le loro competenze (intensificando il carattere decentrato e la dispersione del potere all'interno della vita parlamentare); non è stata posta alcuna restrizione alla totale libertà di iniziativa parlamentare dei singoli (una condizione permissiva che favorisce l'affollamento dell'agenda); le regole sulla composizione dei gruppi tendono a favorire dinamiche di disgregazione post-elettorale (particolarmente appetibili anche grazie alla legge sul finanziamento pubblico ai partiti).

Non a caso, nel corso del 2002, sia l'ex presidente della Camera, Luciano Violante, sia il presidente del Senato, Marcello Pera, hanno evidenziato le difficoltà del parlamento ad allinearsi alla logica del maggioritario, proprio a causa delle sue regole interne ancora troppo legate, a loro avviso, all'eredità del passato<sup>14</sup>.

Per quanto concerne lo stile decisionale, è noto come il consensualismo che ha caratterizzato il parlamento dell'Italia della "prima Repubblica" si manifestasse soprattutto nelle commissioni riunite in sede deliberante. Ed era opinione condivisa da molti osservatori che l'attribuzione costituzionale di poteri deliberanti alle commissioni fosse la causa dello stile consensuale della legislazione italiana. In effetti, nel corso delle prime sei legislature, circa l'80% delle leggi era stato approvato in commissione, mentre nelle quattro legislature successive questa percentuale, pur diminuendo, è restata consistente (collocandosi tra il 40% e il 60%). Nel corso degli anni '90, invece, questa prassi sembra essere diventata marginale (la percentuale di approvazione delle leggi in sede decentrata si colloca, nelle ultime tre legislature, tra il 10% e il 20%). Questo decremento, però, contrariamente a quanto ci si poteva aspettare, non indica affatto l'abbandono dello stile consensuale. Infatti, nell'arco che va dall'XI legislatura al primo anno e mezzo della XIV, la percentuale media dei voti a favore delle leggi approvate (nell'ultima votazione alla Camera) in aula è sem-

*tro tassello di una riforma strisciante*, in «Quaderni Costituzionali», 18, 1998, pp. 157-172; pp. 882-893.

<sup>14</sup> L. VIOLANTE, *Dalla Liberazione alla deriva populista*, in «Rinascita», 26 Aprile 2002; M. PERA, intervento su *Il Foglio*, 16 Ottobre 2002.

pre stata abbondantemente sopra l'80%<sup>15</sup>. Insomma, i dati dimostrano che il processo legislativo, nell'era del quasi bi-polarismo, è molto meno oppositivo di quanto ci si potrebbe aspettare e che, anzi, lo stile decisionale consensuale persiste con vigore, seppur in un contesto storico, politico e istituzionale diverso rispetto a quello dei decenni precedenti.

Ovviamente questa conclusione potrebbe essere criticata, osservando come quello che conta è lo stile decisionale che caratterizza la trattazione delle leggi importanti e non di quelle micro-regolative o distributive e che probabilmente le leggi approvate a grande maggioranza ricadono proprio all'interno di queste tipologie, mentre l'approvazione delle leggi di riforma strutturale non può che essere, di solito, di tipo conflittuale tra maggioranza e opposizione. A questa contro-deduzione, più che lecita, si può però replicare sulla base dell'evidenza empirica, osservando come, ad esempio, se si guarda alle leggi-delega (lo strumento normativo maggiormente utilizzato a partire dallo scorso decennio per perseguire riforme di settore), la media del sostegno parlamentare è quasi sempre superiore di almeno 10 punti rispetto al numero dei parlamentari della maggioranza. Inoltre, merita osservare come, spesso, quando si tratta di votare leggi "politicamente" significative, l'opposizione voti contro per definizione nello scrutinio finale, essendo, però, riuscita a far approvare emendamenti anche rilevanti, nel corso del processo deliberativo, grazie al voto favorevole della maggioranza o di alcuni partiti che la compongono.

Infine, merita sottolineare l'interesse dei dati sul consenso legislativo soprattutto perché indicano come il rapporto tra governo e parlamento non abbia ancora, affatto, chiaramente intrapreso la strada del maggioritario. La linea di demarcazione tra maggioranza e opposizione non si è ancora strutturata, restando ambigua e confusa. Persiste quel dualismo istituzionale tra governo e parlamento che, come abbiamo accennato, viene da molto lontano. La logica istituzionale del parlamento resiste alle esigenze decisionistiche del governo: si tratta di un disallineamento istituzionale che non è facilmente addomesticabile<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Per i dati sul consenso legislativo dell'XI, XII e XIII legislatura si veda: G. CAPANO - M. GIULIANI, *Governing Without Surviving? An Italian paradox: law-making in Italy 1987-2001*, cit.; per i dati sui primi 18 mesi della XIV legislatura si rimanda a: G. CAPANO - M. GIULIANI, *Il parlamento italiano fra logica di governo e logica istituzionale (molto fumo per quale arrosto?)*, in J. BLONDEL - P. SEGATTI (edd), *Politica in Italia 2003*, Bologna 2003, pp.173-194.

<sup>16</sup> G. CAPANO - M. GIULIANI, *Il parlamento italiano fra logica di governo e logica istituzionale*, cit., pp. 173-194.

Gli elementi di persistenza appena presentati possono apparire temporanei, in fase di progressivo sgretolamento, agli occhi di chi creda in una logica unilineare ed evolutiva dei processi politici; a nostro avviso, comunque, sono indicatori assolutamente rilevanti della forte resistenza istituzionale che il parlamento frappone alle pressioni che vengono operate su di esso, perché si conformi alla tendenza maggioritaria che, almeno a livello di retorica politica, viene perseguita dagli attori partitici.

#### 4. *Per concludere: la riforma preliminare*

Il parlamento italiano, quindi, essendo sottoposto a forti pressioni ambientali, cambia ma al tempo stesso resiste, cercando di mantenere, come si conviene ad ogni organizzazione altamente istituzionalizzata, alcuni dei suoi principi costitutivi (e l'ambiguità delle relazioni tra maggioranza ed opposizione e lo stile consensuale sono certamente due tratti originari delle nostre assemblee rappresentative). Ha accettato di modificare il *mix* delle proprie attività istituzionali, aumentando le funzioni consultive e di monitoraggio, trasferendo – si badi bene di fatto e quindi non in modo irreversibile – larga parte delle sue competenze legislative al governo. È diventato, nel complesso, più efficace ed efficiente rispetto al passato. Al tempo stesso, però, ha mantenuto quasi inalterati due elementi originari, storicamente sedimentati, quali lo stile decisionale consensuale e l'opacità delle relazioni tra maggioranza ed opposizione. È un parlamento che sa che non potrà più essere l'onnipotente legislatore (per l'esigenza sistemica che richiede una maggiore efficacia decisionale degli esecutivi, per il processo di europeizzazione e di regionalizzazione) e che sta cercando, con difficoltà e in modo ancora poco consapevole, altre strade. E la forza delle persistenze rappresenta il principale ostacolo all'acquisizione collettiva di tale consapevolezza.

È curioso, peraltro, che da parte dei tanti ingegneri istituzionali che suggeriscono continuamente soluzioni per chiudere la transizione venga dedicata così poca attenzione a riforme minori, che non aspirano alle grandi trasformazioni costituzionali ma a sostituire piccoli ma decisivi ingranaggi. Se si vuole andare veramente verso una democrazia maggioritaria, forse sarebbe più efficace, utile e semplice ridisegnare quelle procedure interne e quegli assetti organizzativi del parlamento che rappresentano i veri vincoli istituzionali (a prescindere quindi dalla logica della competizione politica) per quella divisione netta e chiara tra maggioranza ed opposizione propria di ogni sistema democratico maggioritario.

Non a caso, in tempi diversi, e in una differente contingenza storico-politica, in cui, comunque, già si poneva imperioso il problema della democrazia decidente, Roberto Ruffilli vedeva nella riforma del parlamento «la riforma preliminare»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> R. RUFFILLI, *1988: nuove spinte e vecchi ostacoli al processo di riforma istituzionale*, in R. RUFFILLI- P. A. CAPOTOSTI (edd), *Il cittadino come arbitro*, Roma 1988, pp. 391- 405.