

23 FEBBRAIO 2018

Il sistema bicamerale alla fine della
XVII legislatura repubblicana: cosa è
diventato il nostro Parlamento?

di Luca Verzichelli

Professore ordinario di Scienza politica
Università degli Studi di Siena



Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura repubblicana: cosa è diventato il nostro Parlamento?

di Luca Verzichelli

Professore ordinario di Scienza politica
Università degli Studi di Siena

Sommario: 1. Premessa. 2. Parlamento bicamerale e Rappresentanza. 3. Parlamento bicamerale e processo legislativo. 4. Parlamento bicamerale e indirizzo di governo. 5. Questo *bicameralismo* e le prospettive di riforma.

1. Premessa

Il tema che mi è stato chiesto di sviluppare in questa relazione, la funzionalità del parlamento bicamerale Italiano alla fine della XVII legislatura, deve essere affrontato a mio parere inquadrando preventivamente due *caveat* importanti.

In primo luogo, quella che volge al termine ha costituito una legislatura del tutto particolare, durante la quale è stata processata una quantità rimarchevole di iniziative di riforma, tenendo anche conto delle premesse politiche emerse a ridosso delle elezioni, nella primavera del 2013, quando l'incertezza politica e forti dosi di eccezionalità turbarono due delicati processi istituzionali come l'elezione del capo dello Stato e la formazione del nuovo governo. A distanza di tre anni, la svolta impressa dalla decisione del governo di scommettere in via prioritaria sull'insieme di riforme inserito nel d.d.l. costituzionale *Renzi-Boschi* ha inevitabilmente inibito altre possibili strategie che avrebbero potuto godere di maggiore fortuna, determinando alla fine della legislatura adattamenti più numerosi e coerenti rispetto a quelli già portati a termine, sul piano dei regolamenti parlamentari o anche su quello della legge ordinaria. Non è questa la sede per una valutazione eminentemente politica relativa a questa scelta strategica. Ma è evidente che tale scelta ha fatto dell'insuccesso del referendum del 4 Dicembre 2016 una fattispecie costituzionale unica nella storia repubblicana: diversamente dai reiterati fallimenti dei tentativi di riforma costituzionale occorsi negli ultimi tre decenni, ivi incluso il precedente caso di rigetto per via referendaria di una legge costituzionale già varata ai sensi del comma 2 dell'art. 138 Cost., in questa occasione si è assistito all'azzeramento di un intero *pacchetto* di riforme che erano diventate la proposta organica della maggioranza di governo, e di conseguenza il principale target delle critiche espresse dalla multiforme opposizione parlamentare. È in questo senso che bisogna leggere l'effetto immediato della competizione

referendaria, anche questo un *unicum* nella storia repubblicana: un esecutivo che si dimette prendendosi l'intera responsabilità di una sconfitta sancita dal voto popolare rispetto ad una propria proposta. E anche se la legislatura ha potuto procedere con un nuovo governo di centro-sinistra, capace di raggiungere alcuni significativi risultati sul piano legislativo, il funzionamento del sistema parlamentare, già spinto all'inizio della legislatura verso traiettorie alquanto inusuali, non poteva certamente ritrovare nell'ultimo scorcio della legislatura un nuovo equilibrio che consentisse di tornare a dibattere sulle tante proposte circolate per favorire un adattamento del nostro modello di parlamentarismo.

In secondo luogo, muovendo dalla cronaca costituzionale a quella politica, le vicissitudini che hanno attraversato la XVII legislatura hanno allineato l'insieme delle variabili politiche e istituzionali in modo talmente diverso rispetto al passato, da rendere insensato proporre un bilancio dell'attuale funzionalità del nostro sistema basato su indicatori come quelli usati dalle analisi empiriche comparate di lungo periodo. Lo scenario parlamentare – dai rapporti tra i partiti alle dinamiche nella relazione tra esecutivo e legislativo – è sembrato basarsi su condizioni totalmente inconsuete non soltanto rispetto al classico parlamentarismo più o meno *consensuale* della prima repubblica ma anche rispetto alle fasi connotate da un maggiore controllo della coalizione di maggioranza, o del governo, o del suo leader, come per alcuni anni (e in particolare in relazione ad alcuni governi) ci siamo abituati a pensare soprattutto dalla metà degli anni novanta. Questo rende difficile la scelta dei rilevatori più efficaci per produrre una fruttuosa comparazione diacronica. In questa relazione farò certamente riferimento ad alcuni dati che richiamano gli indicatori tradizionali, ma occorre ribadire che ogni interpretazione relativa all'impatto di questa ultima fase storica deve essere calata in un contesto congiunturale che ha connotato sino ad ora soltanto la XVII legislatura repubblicana.

Ciò premesso, cercherò di rispondere alla domanda contenuta nel titolo di questa relazione con una esamina complessiva, gioco forza ancora impressionistica, priva di dati originali e di estensive illustrazioni empiriche, che condurrò su tre diversi piani della funzionalità parlamentare. In particolare mi riferirò a tre livelli di analisi che semplificano in qualche modo l'impatto di un sistema bicamerale paritario combinandolo alla tradizionale classificazione delle funzioni dell'organo legislativo: il nesso tra parlamento bicamerale e rappresentanza, quello tra parlamento bicamerale e processo legislativo, e quello tra parlamento bicamerale e indirizzo di governo.

2. Parlamento bicamerale e rappresentanza

La decisività dei fattori esogeni e dei condizionamenti politici, rispetto ai vincoli dell'arena istituzionale, emersi all'indomani del voto del 2013, è particolarmente evidente se guardiamo al tema della rappresentanza. Sono infatti la fluidità estrema del sistema dei partiti e la discontinuità e complessità tra

le diverse strategie degli attori – quelle individuali dei parlamentari e quelle collettive da imputare ai partiti o a loro componenti – a segnare in modo decisivo lo scenario, riproponendo alcuni fenomeni già conosciuti nel corso delle legislature precedenti, riemersi in questa fase con una magnitudine tale da rendere incomparabile ogni termine storico di riferimento.

La micro-frammentazione del panorama partitico-parlamentare è sintetizzata dai dati relativi alla pluralità dei gruppi: alla fine del 2017 alla Camera sono undici, incluso il numeroso gruppo misto (sessanta deputati) nel quale albergano sei componenti politiche. Ancor più complessa è la morfologia dei gruppi al Senato, dove alla stessa data risultano undici gruppi partitici, più un corposo gruppo misto di ventisette membri organizzati in almeno otto componenti politiche. In entrambe le camere dunque si è toccato il record assoluto di frammentazione registrato alla fine di una legislatura repubblicana: il numero effettivo di partiti parlamentari, indice utilizzato solitamente per misurare questa dimensione della rappresentanza, conta alla fine dell'anno 2017 rispettivamente un valore di 4,6 partiti alla Camera, dove permane l'effetto-concentrazione dovuto al premio di maggioranza che aveva permesso al gruppo parlamentare del Partito Democratico di superare i 300 seggi – in forza delle scissioni e dei movimenti sono 282 alla fine della legislatura – e di 6,7 partiti al Senato. Ma è evidente che analizzando i dati sulla struttura dei gruppi con strumenti più raffinati l'elevata frammentazione politica in parlamento risulterebbe ancora più apprezzabile: molte delle articolazioni parlamentari formatesi nel corso della XVII legislatura sono infatti cartelli di più formazioni, in alcuni casi pattuglie di scissionisti «in libera uscita» da un gruppo pre-esistente, oppure piccole compagini legate ad un determinato leader. In ogni caso, molti dei nuovi gruppi saranno destinati a ulteriori divisioni, come bene esemplifica la convulsa vicenda di molti rappresentanti del centro-destra usciti a suo tempo dai gruppi di Forza Italia per sostenere i governi formatisi durante la legislatura, e poi protagonisti delle traiettorie più diverse. Stesso dicasi per il disordinato movimento tra parlamentari collocabili originariamente sul versante a sinistra del Partito democratico.

I dati di cui disponiamo attualmente evidenziano un tasso mensile di *switching* parlamentare superiore ai 10 eventi medi per ogni mese della legislatura, con una percentuale di parlamentari coinvolti che supera il 35%¹. Ciò che rende particolarmente deviante il fenomeno della mutazione dei gruppi nel corso della XVII legislatura è l'estrema incertezza che caratterizza l'aggregazione delle nuove articolazioni parlamentari. Tale dimensione può essere esplorata in vari modi: dall'analisi della stessa nomenclatura dei gruppi – molto spesso, come si diceva, risultato di federazioni tra microcomponenti, e comunque in continuo divenire – alla riflessione sulla prevalenza di cambi di gruppo *individuali* non formalizzati a seguito di scissioni all'interno di congressi o di organi esecutivi dei partiti. Già nel recente passato

¹ Dati CIRCaP - Observatory on Political Elites and Institutions – Ricerca sulla Classe Politica Italiana.

avevamo potuto notare, in corrispondenza con il progressivo sfaldamento organizzativo dei partiti, un aumento della fluidità del ceto rappresentativo connessa a scelte di tipo esclusivamente individuale². Ma quanto successo in questa legislatura rappresenta certamente un modello di fluidità mai apparso prima: già poche settimane dopo l'insediamento del parlamento, in corrispondenza tra l'elezione del Presidente della Repubblica e la ricerca di una maggioranza parlamentare capace di garantire un nuovo governo, iniziavano infatti i transiti da e verso i gruppi maggioritari del Partito Democratico ed una serie di fuoriuscite (in alcuni casi delle espulsioni) individuali dai gruppi del Movimento Cinque Stelle alla Camera e al Senato. Da allora, tutte le formazioni parlamentari hanno subito cambiamenti rilevanti, e anche se un mero conteggio di tali transiti offrirebbe una interpretazione tutto sommato miope del fenomeno³, non si può non convenire con le molte voci preoccupate che hanno segnalato in questa fase la tendenza centrifuga ed opportunistica al riposizionamento strategico nel sistema dei partiti da parte di molti rappresentanti eletti noncuranti del mandato ottenuto dai propri elettori e dalle posizioni che essi stesso avevano espresso in sede di campagna elettorale.

Vale la pena di ribadire che, in questa fase contrassegnata da una così manifesta incertezza, i parlamentari italiani hanno mostrato di non saper definire in che cosa dovrebbe concretamente consistere il loro mandato rappresentativo. L'indecisione tra le possibili modalità della rappresentanza, e in particolare tra il sentirsi *delegate* (or *partisan delegate*) oppure *trustee* viene in realtà da lontano⁴, ed è stata resa evidente proprio nella fase di avvicinamento alle elezioni 2013. Gli studi sul tema hanno infatti appurato che, con la sola eccezione dei rappresentanti del Movimento Cinque Stelle – un gruppo di eletti il cui comportamento di voto riflette in modo relativamente coerente il modello imposto dal movimento, per cui dei *cittadini rappresentanti* dovrebbero applicare in aula la visione complessiva espressa attraverso il web

² Il tema era sviluppato in relazione alle legislature precedenti in F. TRONCONI - L. VERZICHELLI, *La nuova rivoluzione nel ceto parlamentare. Effetti congiunturali e interpretazioni diacroniche*, in A. CHIARAMONTE - L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 193-222, 2014. Cfr. anche L. VERZICHELLI, *I parlamentari Italiani come corporazione*, in *Paradoxa*, n. 2/2017, pp. 59-75.

³ Questo è per esempio il rischio che si corre ad una lettura troppo affrettata dei dati sullo *switching* parlamentare in Italia in molti lavori scientifici, anche di respiro internazionale. Anche l'enfasi a volte sensazionalistica sulla eccezionalità del mutamento che fa del fenomeno la *think tank Openpolis*, il cui rapporto on line è tuttavia assai utile per questo tipo di analisi, appare a volte ingiustificata, date le ragioni molto diverse e incomparabili che stanno alla base dei vari cambiamenti di gruppo. Cfr. per i dati: <https://parlamento17.openpolis.it/>.

⁴ La più compiuta indagine condotta sui ruoli rappresentativi dei parlamentari Italiani è quella di Federico Russo, che in forza di una ampia ricerca sulle attività di sindacato ispettivo degli eletti, ha dimostrato certamente la maggiore complessità palesatasi negli anni della seconda repubblica, e connessa all'adozione di due sistemi parlamentari misti come quelli applicati rispettivamente dal 1994 e dal 2005. Al tempo stesso, la complessità del ruolo rappresentativo e i diversi profili di coloro che si agli interessi del proprio territorio rispetto a coloro che risultano essere dei *policy advocates*, o ad altri ancora che si impegnano soprattutto all'esterno del parlamento, inseguendo profili e posizioni istituzionali diverse, viene appunto già dall'esperienza della prima repubblica. Cfr. F. RUSSO, *Gli onorevoli. Cosa fanno e come ci rappresentano i nostri parlamentari*, Bologna, il Mulino, 2013.

dagli attivisti del partito – gli orientamenti dei parlamentari di tutte le altre forze politiche risultano piuttosto lontani rispetto alle aspettative dell’elettorato di riferimento. Spesso tale discrepanza sembra configurarsi come la causa scatenante di un gioco di asimmetrie nel quale i politici eletti pensano di poter conoscere le preferenze dei propri elettori per poterle poi sintetizzare, ma lo fanno con approssimazione e pregiudizi cognitivi assai evidenti⁵.

Sarebbe interessante approfondire altre dimensioni rilevanti della rappresentanza, come il tema della difesa degli interessi territoriali oppure l’ingresso dei *social media* nell’organizzazione del lavoro degli eletti e della comunicazione circa le loro attitudini, anche in considerazione di un parlamento fortemente ringiovanito nel suo personale e della presenza di un attore partitico come il Movimento Cinque Stelle. Ma non è questo un lavoro proponibile nei confini della presente relazione. Le evidenze richiamate fin qui, d’altronde, servono soltanto a confermare l’impressione di un quadro in profondo mutamento che si incrocia con il perdurare dello stallo politico emerso nel 2013, che non ha determinato una particolare instabilità dei governi, ma che sicuramente ha inciso sulla formazione dell’agenda parlamentare.

In un siffatto quadro definibile come una *tempesta politica perfetta*, vale la pena sottolineare l’effetto destabilizzante di un regime elettorale che per prima volta, alla sua terza applicazione, aveva messo in evidenza l’esito squilibrato del diverso sistema dei premi di maggioranza concepiti dalla legge 270/2005 alla Camera ed al Senato⁶. Sotto questo profilo, la peculiare situazione di mancanza di un margine accettabile per la maggioranza al Senato, evidenziatasi con l’uscita di Forza Italia dalla grande coalizione (Novembre 2013) e poi aggravatasi con le diverse vicende riguardanti i rapporti interni al Partito Democratico e le numerose micro-scissioni sul suo versante di sinistra, ha di fatto creato le condizioni per una dinamica profondamente diversa nel lavoro quotidiano delle due camere. Ciò ha riguardato come vedremo soprattutto la sequenza dei processi decisionali, ma ha finito per rendere diverso lo stesso ruolo rappresentativo dei senatori al cospetto dei deputati.

⁵ Sul punto si vedano le osservazioni di P. SEGATTI, *Conclusioni*, in A. DI VIRGILIO - P. SEGATTI (a cura di), *La rappresentanza politica in Italia. Candidati ed elettori nelle elezioni politiche del 2013*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 323-337.

⁶ La letteratura sulle incongruenze del sistema elettorale introdotto nel 2005, benché tardiva, è vasta e nota agli addetti ai lavori. Meno frequente da trovare è un sistematico sforzo di misurazione di tale incongruenza in termini di effetti sulla rappresentanza. Una lodevole eccezione è l’analisi fornita da Andrea Pedrazzani nel suo *Fare le leggi nella Seconda Repubblica. Come Cambia il Parlamento?*, Milano, Egea, 2017, pp. 146 ss.. Utilizzando un semplice misuratore come l’indice di Duncan sulla dissimilarità tra coppie di distribuzioni, Pedrazzani mostra come tra le legislature elette con il sistema detto *Porcellum* sia soltanto la XVII legislatura a mostrare una dissimilarità deviante. Ovviamente su questa misura insistono fattori diversi rispetto alla distorsione dovuta ai meccanismi del sistema elettorale, come le diverse soglie naturali, i requisiti per la formazione dei gruppi nelle due camere e le diverse strategie di riaggregazione di piccole formazioni partitiche tra le due camere. Tuttavia, quella emersa nel 2013 è una misura talmente deviante di incongruenza, pari ad oltre il doppio della dissimilarità mostrata nelle legislature successive al 1994, da non lasciare dubbi sulla “pericolosità” di quel sistema in un sistema bicamerale paritario con almeno tre grandi forze politiche in competizione.

3. Parlamento bicamerale e processo legislativo

Il fatto di non essere riusciti ad agire sul piano della riduzione della complessità nel processo legislativo costituisce probabilmente il maggior rimpianto dei *reformisti* che hanno popolato il dibattito nel corso della XVII legislatura. Ed è corretto indicare in questa categoria, fino a prova contraria, una ampia maggioranza di attori politici: sia coloro che avevano appoggiato la proposta del governo Renzi trasformata in legge costituzionale e poi rigettata dal referendum del dicembre 2016, sia i tanti soggetti che pur essendosi opposti a tale pacchetto di riforme avevano messo in evidenza l'opportunità di una azione di emendamento costituzionale proprio per limitare la ridondanza del processo legislativo previsto nel nostro ordinamento bicamerale⁷.

Ma quale modello di processo legislativo ha accompagnato questa XVII legislatura, capace di sviluppare per gran parte della sua durata una discussione comunque molto ampia sul tema, per poi vedere i sogni di molti di una democrazia decidente e sostanzialmente *maggioritaria* improvvisamente infranti di fronte al risultato del referendum, nella notte del 4 Dicembre 2016? Al momento in cui scrivo questa relazione, in attesa dello scioglimento della legislatura, non dispongo di dati sufficientemente consolidati, da garantire una comparazione diacronica efficace. Tuttavia secondo i rapporti di ricerca prodotti durante la fase finale della legislatura il fenomeno della maggiore capacità di controllo da parte del governo sui processi di produzione delle norme, già comparso a partire dalla metà degli anni novanta, verrebbe ampiamente confermato dai dati⁸. Anche alcune fattispecie di processi legislativi recenti che in qualche modo hanno segnato la parte finale della legislatura, a cominciare dalla vicenda della ennesima riforma del sistema elettorale (l. 165/2017) rappresentano esempi di soluzioni di *policy* controllate fortemente dai relatori di maggioranza se non direttamente dal ministro di competenza che li ha promossi. Nel corso della XVII legislatura, dunque, non vi sarebbero stati segnali particolarmente evidenti di un distacco rispetto al trend emerso negli ultimi due decenni: in forza di tale tendenza si è parlato di un certo spostamento verso una logica maggioritaria, pure in contesto di perdurante centralità parlamentare. Ovvero, il processo legislativo si sarebbe orientato progressivamente verso le scelte strategiche

⁷ Le posizioni sono state in realtà molto sfumate e non mancano anche i difensori dello *status quo*. Tuttavia, considerando la linea prevalente nel centro-destra (in estrema sintesi, Presidenzialismo e trasformazione del Senato in Camera delle Regioni con facoltà di revisione e controllo) e l'orientamento riformista espresso dai detrattori di sinistra del *d.d.l. Renzi-Boschi* almeno a parole (il famoso auspicio di una riforma migliore da fare in soli sei mesi secondo Massimo D'Alema) si può semplificare il punto dicendo che una maggioranza schiacciante di parlamentari si sarebbe sicuramente espressa in favore di una semplificazione del processo legislativo.

⁸ In particolare, si guardino i seguenti rapporti: *Premierato all'Italiana* risalente al 2016 (http://minidossier.openpolis.it/2015/12/Premierato_Italiana_Leggi) e il più recente Rapporto Agi sulla XVII legislatura (<https://www.agi.it/politica/rapporto-legislatura>), entrambi elaborati sui dati Openpolis. Per una analisi sistematica delle leggi, sia di origine governativa che parlamentare, adottate nella legislatura si vedano i resoconti del Servizio della comunicazione istituzionale del Senato (<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Leggi/DDLLeggiApprovate.html>).

dell'esecutivo rimanendo però soggetto ad una considerevole capacità di reazione da parte del parlamento⁹. In particolare, si confermerebbe una configurazione tendenzialmente maggioritaria del percorso legislativo, senza però un sufficiente rafforzamento gli strumenti di controllo e di «indirizzo politico» da parte dell'organo esecutivo (cfr *infra*). Rispetto alla prima repubblica, il governo tende in altre parole ad essere, nel complesso, più forte nella fase di formulazione – e l'esperienza del Governo Renzi che ha attraversato la parte centrale della legislatura sta lì a dimostrare che l'assertività non è soltanto funzione dei numeri parlamentari – ma tuttavia si trova inevitabilmente a dover fare i conti, proprio laddove invece numeri fanno difetto, sulla resilienza e sulla reattività parlamentare su ogni singola iniziativa legislativa che diventa spesso l'oggetto di una guerra di posizione con varie forme di motivazioni. Tra queste possiamo avere l'opposizione preconcepita dei partiti antagonisti, quella strategica dei gruppi politici maggiormente orientati alla negoziazione o a forme di scambio, quella opportunistica di singoli o piccole compagini di *advocates* di una certa norma o di un certo emendamento. Il risultato di questa situazione è una agenda legislativa che rimane piuttosto confusa nei contenuti e comunque assolutamente *random*, come dimostrano le molte vicende di stallo e di incertezza decisionale che hanno connotato la XVII legislatura. Molte di queste vicende, ovviamente, hanno trovato proprio nel passaggio in Senato il momento di maggiore incertezza, a dimostrazione del peso avuto dall'asimmetria politica sopra descritta sull'intero processo legislativo. Ciò nonostante, le circostanze politiche esterne e e la pervicacia del leader dell'esecutivo hanno determinato, durante la fase ascendente del governo Renzi, l'adozione parlamentare di un buon numero di iniziative che costituiscono oggetto di discussione¹⁰, mantenendo i dati complessivi sulla capacità di successo legislativo delle iniziative di governo sui livelli delle legislature precedenti¹¹.

Se sotto il profilo della logica del processo non si segnalano dunque elementi di devianza così evidenti nel corso della XVII legislatura, il nuovo formato del sistema partitico ha determinato invece mutamenti significativi nel grado di contrapposizione tra i gruppi parlamentari lungo il processo legislativo. In particolare, è evidente l'aumento della distanza complessiva tra i modelli di comportamento di voto da parte delle opposizioni che tendono a polarizzarsi, interpretando in modo inequivocabile il proprio ruolo con un comportamento compatto (a dispetto dei problemi di tenuta della composizione dei gruppi

⁹ Cfr. sul punto ancora le riflessioni di A. PEDRAZZANI, *Fare le leggi*, cit. pp. 99 ss.

¹⁰ Una prima riflessione sulle capacità di programmazione e di formulazione delle politiche pubbliche all'epoca del governo Renzi si trova nei contributi pubblicati sul tema dalla *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2016. In particolare, si vedano: S. PIATTONI, *Lo stile di policy del governo Renzi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2016, pp. 5-22; M. FERRERA, *In mezzo al guado. Lo stil novo di Renzi e le politiche per il lungo periodo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1/2016, pp. 47-56.

¹¹ Sul punto cfr. F. MARANGONI, *The activity and legislative achievements of the Renzi government after two years in office*, in *Contemporary Italian Politics*, n. 2/2016, pp. 289-302.

stessi). Tuttavia, bisogna notare che, come dimostra uno studio dettagliato sul comportamento legislativo dei gruppi di opposizione¹², tale fenomeno è quasi interamente assorbito nella XVII legislatura dalla novità rappresentata dall'entrata nell'arena istituzionale di una forza come il Movimento Cinque Stelle, che ha indiscutibilmente enfatizzato la natura avversariale dei processi. Dunque, ancora una volta, il mutamento ascrivibile al funzionamento del processo legislativo nella XVII legislatura è da catalogare come un fenomeno (fino a prova contraria) congiunturale, in quanto legato allo stato nascente della presenza parlamentare di un *partito sfidante*¹³ come quello fondato da Beppe Grillo. Sarà dunque interessante valutare nel lungo periodo la tenuta di un modello di comportamento legislativo assolutamente oppositivo come quello del Movimento, nel contesto mutato di una nuova legislatura eletta con regole e con auspici politici assai diversi rispetto alle premesse del 2013.

Per chiudere questa riflessione sull'attuale configurazione del processo legislativo, possiamo dire che il fallimento del tentativo di riforma *Boschi-Renzi* ha lasciato pressoché intatto il quadro di indeterminatezza che abbiamo conosciuto nell'ultima fase storica: una produzione legislativa non *alluvionale* come quella registrata nella prima repubblica, ma pur sempre cospicua, con una media di oltre duecento leggi annue. Il contenuto di *policy* introdotto da queste leggi rimane in buona sostanza legato alla produzione di decreti legge o a processi normativi altamente tipicizzati come quelli legati al ciclo di bilancio. Anche l'uso dei tempi non sembra discostarsi dai trend recenti¹⁴. Tuttavia, ciò che ha connotato l'esperienza della XVII legislatura è l'enfaticizzazione di una situazione di mancanza di controllo sull'agenda parlamentare dovuta a condizioni politiche insostenibili per un bicameralismo paritario. Se gli attori parlamentari mostrano tutta la propria debolezza nell'organizzazione del lavoro quotidiano, le strategie del governo vengono facilmente cancellate da continui impedimenti, di fronte ai quali l'esecutivo può rispondere soltanto con tecniche di tipo reattivo e non propositivo (*infra*). Il Senato è diventato, in una tale congiuntura, una vera e propria *camera dei veti*, nella quale le resistenze partitiche e particolaristiche si danno appuntamento su ogni processo decisionale che può diventare foriero di una qualche innovazione significativa.

Proprio l'impossibilità di potersi misurare in una arena legislativa efficace e al tempo stesso sufficientemente sicura nella determinazione della propria agenda, ha forse convinto gli estensori del d.d.l. costituzionale *Renzi-Boschi* a prendere la strada di una riforma che avrebbe tolto al Senato le prerogative sul processo ordinario, e quindi, sulle innovazioni di *policy* di breve e medio periodo, ma non quelle

¹² Cfr. E. DE GIORGI, *L'opposizione parlamentare in Italia. Dall'antiberlusconismo all'antipolitica*, Roma, Carocci, 2017.

¹³ Evito in questa sede l'utilizzo di etichette come «partito populist» o anche «partito anti-sistema» che pure sono utilizzate frequentemente, per segnalare l'orientamento non consensuale manifestato dal soggetto politico entrato in parlamento nel 2013. Sul paradosso legato a questo ruolo si veda ancora E. De Giorgi, *L'opposizione parlamentare*, cit.

¹⁴ Si veda al riguardo l'analisi di A. PEDRAZZANI, *Fare le Leggi*, cit. pp. 76 ss.

relative al processo di revisione costituzionale. Una scelta rischiosa, che è stata definita un «compromesso storico» in una recente lettura in chiave di teoria dei veti¹⁵, e che come è noto ha costituito anche il principale motivo della contrarietà di molti tra i giuristi che hanno ostentato la propria critica, lamentando l'eccessiva varianza nelle modalità di produzione normativa che la riforma costituzionale avrebbe determinato.

4. Parlamento Bicamerale e indirizzo di governo

Concentriamoci adesso sulla terza delle dimensioni con le quali possiamo semplificare l'insieme delle funzioni parlamentari: quella del rapporto con il governo. Anche in questo caso si può dire che il quadro restituito dalla XVII Legislatura non si è discostato di molto rispetto alle tendenze riscontrate negli ultimi due decenni, durante i quali l'obiettivo percorso di rafforzamento del governo si era legato (quasi) sempre a contingenze di tipo politico oppure a fattori esogeni come gli effetti dei sistemi elettorali o dello spostamento dei processi decisionali a livello sovranazionale. Ciò ha condotto ad una certa oscillazione nei rapporti di forza tra legislativo ed esecutivo, con una pressione più forte del secondo quando i condizionamenti politici lo permettevano, alternata ad episodi che tutto sommato mostravano la persistente capacità del secondo di bilanciare il processo di razionalizzazione, riappropriandosi di importanti facoltà decisionali, imponendo una agenda alternativa a quella programmatica del governo, e infine sfidando quest'ultimo sul piano dei contenuti nella discussione sugli emendamenti.

Gli ultimi cinque anni di cronaca costituzionale confermano in modo inequivocabile questa variabilità: il governo Letta, pur certamente ambizioso e autorevole sotto il profilo delle competenze del suo personale, mostrava subito di voler delegare in qualche misura ad altri soggetti – per esempio ai *saggi* chiamati a disegnare le riforme istituzionali, ed allo stesso parlamento chiamato a redigere la sintesi del loro lavoro – il compito di fissare la sostanza delle politiche fondamentali. Il freno imposto dapprima dai condizionamenti della difficile maggioranza di larghe intese, poi dai numeri bassi al Senato e infine dall'avvento di Renzi alla segreteria del Partito Democratico, completava il processo incrementale di indebolimento dell'esecutivo nel primo anno della legislatura. Con l'arrivo a Palazzo Chigi di Renzi, come si è accennato, il trend si invertiva e per circa due anni il Governo è tornato ad esercitare un ruolo di *pivot* nella stesura dell'agenda politica, aumentando, nei limiti di quanto concesso dalla congiuntura politica e dalla forma di governo, il proprio controllo sull'agenda decisionale e, soprattutto, il proprio impatto sul dibattito pubblico, attraverso uno stile *decisionista* misurabile con la persistente tendenza a produrre poche ma focalizzate iniziative legislative di programma e con una attenta azione di promozione mediatica del

¹⁵ Cfr. G. TSEBELIS, *Compromesso storico: the role of the Senate after the Italian constitutional reform*, in *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 7, n. 1/2017, pp. 87–104.

proprio operato¹⁶. Il periodo successivo alla sconfitta del 4 dicembre 2016 ha segnato, sotto questo profilo, un brusco risveglio ed in qualche modo il ritorno ad un rapporto passivo tra esecutivo e legislativo, con il primo in preda ad una sorta di deficit di credibilità politica ed il secondo schiacciato dalle tensioni interpartitiche che hanno di fatto iniziato una lunghissima campagna elettorale che si concluderà nel Marzo 2018.

Quanto successo nell'ultimo anno di legislatura, nonostante gli sforzi del nuovo esecutivo guidato da Paolo Gentiloni ed alcune rilevanti acquisizioni sul piano legislativo, non hanno mutato questo scenario, determinando ulteriori ritardi per azioni di riforma politicamente sostenibili da grandi maggioranze ed inibendo l'attuazione anche a livello regolamentare di norme costituzionali scritte da tempo che avrebbero un qualche positivo effetto sull'adeguamento dei rapporti inter-istituzionali, anche a costituzione invariata¹⁷.

Se dunque guardiamo all'evoluzione del rapporto governo-parlamento in prospettiva diacronica, possiamo certamente inquadrare la XVII legislatura come una fase di stallo e di ripensamento dell'intero modello di funzionamento della democrazia parlamentare in Italia. Tale ripensamento certamente non rovescia la narrativa della «razionalizzazione» del parlamentarismo in nome della «governabilità» – i termini che hanno più spesso appoggiato le richieste di nuovi meccanismi nel rapporto inter-istituzionale, orientati al modello maggioritario – ma di fatto ha sospeso *sine die*, nella data simbolica del 4 Dicembre 2016, la prospettiva di una decisa svolta nella direzione auspicata per lungo tempo e da molti attori.

¹⁶ La capacità istituzionale del governo può essere misurata su due diverse dimensioni: per esempio, quella che riguarda appunto il rapporto con il parlamento in senso stretto, ovvero il predominio sul processo legislativo, e quella di promozione delle iniziative sull'agenda pubblica attraverso una attività di promozione del proprio operato. Utilizzando indicatori relativi a queste due dimensioni, in una prima analisi relativa all'azione dei governi dell'ultima fase storica, abbiamo ipotizzato una più spiccata capacità del governo Renzi rispetto ai precedenti esecutivi che hanno affrontato la crisi economica: il governo Berlusconi IV, il governo Monti e quello di Enrico Letta. L'esecutivo guidato da Matteo Renzi mostrerebbe pertanto, almeno nella sua fase aurea prima di entrare nella campagna referendaria che lo condurrà alle dimissioni, alcune caratteristiche del *policy pivot cabinet*, capace dunque sia di sostenere in modo assertivo la propria azione di policy nel dibattito pubblico e poi di difenderla in parlamento, sia pure nei limiti dei condizionamenti politici e istituzionali presenti. Cfr. per una analisi più ampia F. MARANGONI - L. VERZICHELLI, *Government Efficiency, Agenda Setting and Legislative Strategies. The Changing Styles of the Italian Executives (2008–2016)*, in A. GRASSE - M. GRIMM - J. LABITZKE (a cura di), *Italien zwischen Krise und Aufbruch Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi*, Heidelberg, Springer, 2017, pp. 129-150.

¹⁷ Due casi recentemente affrontati in un saggio di Nicola Lupo, quelli della Commissione bicamerale per le questioni regionali e del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, dimostrano che anche in una logica di continuità costituzionale la semplice attuazione di norme costituzionali già a suo tempo adattate (si tratta rispettivamente dell'applicazione di disposizioni contenute in leggi costituzionali del 2001 e del 2012) avrebbe generato conseguenze rilevanti per la funzionalità del processo legislativo. Questo rende particolarmente grave quelle che sono state definite giustamente ingiustificate attuazioni costituzionali. Cfr. N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangeri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.

D'altronde, se focalizziamo con più attenzione gli strumenti con i quali negli ultimi venticinque anni è stata cercata la razionalizzazione in senso maggioritario della democrazia parlamentare, troviamo essenzialmente una serie di segnali non sistematici, e comunque limitati al rafforzamento «unilaterale» dell'organo esecutivo. Tale tendenza è tramontata già dal 2011, quando la crisi economica in Europa e la credibilità oramai quasi azzerata dell'esecutivo portarono alle ben note vicende della crisi del governo Berlusconi IV e alla formazione di un governo tecnico con una ampia delega sulle azioni di *policy* legate alla crisi¹⁸, ma che avrebbe di fatto mostrato presto tutti i propri limiti, evidenziati proprio nell'azione sull'arena legislativa¹⁹.

L'individuazione dei limiti e dei principali fattori di questa modalità non organica di procedere alle riforme istituzionali, e orientata quasi sempre alla gestione della contingenza, non è certamente un obiettivo da porre in questo breve intervento. Vale tuttavia la pena di riflettere sulla contestuale presenza di elementi di leggerezza su entrambi i lati del fondamentale rapporto alla base della democrazia parlamentare: da un lato l'esecutivo ha continuato, anche nella XVII legislatura, a puntare su una modalità reattiva di gestione della propria iniziativa in parlamento il cui abuso tende inevitabilmente a svilire il rapporto inter-istituzionale. Dall'altro lato, il parlamento non ha colto le poche ma significative occasioni per allineare le proprie procedure ad un modello parlamentare che poteva razionalizzarsi anche prima del referendum (ed anche meglio) a costituzione invariata. Proviamo allora a sintetizzare, senza l'ambizione di una disamina complessiva dei problemi che affliggono il rapporto governo-parlamento nell'attuale configurazione, le evidenze emerse recentemente relative alla doppia responsabilità di governo e parlamento.

Ovviamente, l'impiego estensivo della questione di fiducia rappresenta il principale indicatore della modalità distorta con cui si è applicato l'argomento della governabilità. Impossibilitati ad affrontare la «palude parlamentare» a causa delle condizioni difficili nella maggioranza, e incapaci di proporre soluzioni di profilo sulle quali costruire un consenso politico sostenibile, gli esecutivi dell'ultimo quinquennio hanno blindato per novantacinque volte la discussione sui propri disegni di legge²⁰. Uno studio recente

¹⁸ Per la ricostruzione degli eventi che portano alla formazione di quell'esecutivo cfr. D. GIANNETTI, *Il governo tecnico di Mario Monti*, in A. DI VIRGILIO - C. RADAELLI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni (2013)*, Bologna, il Mulino, 2013, pp.141-160.

¹⁹ L'impossibilità per un governo tecnico come quello di Monti di espletare una delega piena sul piano dell'innovazione di *policy*, e le sue difficoltà nel tenere testa al parlamento (e alla somma di pressioni che popolavano l'arena parlamentare in quei mesi concitati) è richiamata in A. PEDRAZZANI - L. PINTO, *L'attività del Parlamento nell'anno del governo tecnico*, in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni (2013)*, cit., pp.161-180. Sulle difficoltà del governo tecnico rispetto alla implementazione del proprio programma e delle principali iniziative legislative, cfr. anche F. MARANGONI - L. VERZICHELLI, *From a technocratic solution to a fragile grand coalition. The impact of the economic crisis on parliamentary government in Italy*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 1/2015, pp. 35-53.

²⁰ Dati CIRCaP-COPEI. Questa somma è leggermente difforme rispetto ai dati censiti da Open-Polis a causa di un diverso computo di alcuni voti di fiducia reiterati sullo stesso disegno di legge.

rivela che nel caso del gabinetto Gentiloni le «familiarità» con la questione di fiducia ha determinato un ritmo incessante di oltre due voti al mese, portando la percentuale di leggi governative «blindate» oltre la soglia significativa del cinquanta per cento²¹. Ma vi sono altri elementi che mostrano il medesimo orientamento difensivo, senza la necessaria attenzione alle dinamiche di lungo periodo: l'uso dello strumento del *maxi-emendamento*, per esempio, che ha riguardato nella XVII legislatura molte importanti riforme, dal disegno di legge sulla *buona scuola*, a quello sulle *Unioni Civili*, per passare a vari *items* legislativi di natura finanziaria.

Sul fronte delle responsabilità del parlamento, sarebbe necessario aprire un ragionamento più ampio, relativo al significato attribuito dai singoli parlamentari alla importante funzione di controllo sul governo. I dati sulla XVII legislatura sono tuttavia in corso di elaborazione e ci si deve limitare ad una generica, ma tuttavia difficilmente contestabile, congettura sulla mancata maturazione di modalità più costruttive nel rispetto del ruolo istituzionale²². Un discorso più compiuto, appoggiato non tanto sui dati quanto sulle analisi degli esperti di diritto parlamentare e degli storici, può essere invece proposto relativamente al mancato sviluppo di un procedimento legislativo semplicemente più «al passo con i tempi» che nella XVII legislatura poteva e forse doveva andare di pari passo con una qualunque iniziativa di riforma costituzionale. Tali interventi, che non avrebbero certamente funzionato da azioni di «manutenzione» istituzionale ma piuttosto avrebbero favorito una autentica transizione verso un modello più nitido di parlamentarismo, riguardano *in primis* le normative che ancora mancano per applicare dispositivi costituzionali già esistenti, a partire da una legge organica sui partiti capace di integrare norme basilari sulla democrazia intra-partitica richieste da decenni. Ma sono soprattutto i regolamenti parlamentari a mostrare il limite di uno scarso interesse del parlamento a superare, come è stato argomentato recentemente, la logica della differenziazione per perseguire quella dell'uniformità²³. In questo senso, il peso e l'inerzia del bicameralismo – o meglio, di questo bicameralismo – devono essere individuati, prima che nella vera o presunta inadeguatezza delle norme costituzionali, nella incapacità mostrata dalle camere nel perseguire una logica di adeguamento regolamentare, proseguendo per altro su una strada che era stata intrapresa con qualche successo alla fine degli anni Ottanta. La lista dei livelli sui quali

²¹ Cfr. il rapporto Open-Polis, <https://blog.openpolis.it/2017/10/12/fiducia-utilizzata-per-il-51-delle-leggi/16911>.

²² Questa è anche la conclusione provvisoria a cui giunge, in relazione alla prima fase della XVII legislatura, E. De Giorgi osservando il pur mutato quadro dei rapporti maggioranza-opposizione nel suo *L'opposizione parlamentare in Italia*, cit. Cfr. sul punto anche F. MARANGONI - L. VERZICHELLI, *When responsibility fails. Parliamentary opposition in Italy in times of crisis*, in E. DE GIORGI - G. ILONSKI (a cura di), *Opposition parties in European Legislatures. Responsiveness without Responsibility?*, Routledge, in corso di pubblicazione.

²³ Cfr. R. IBRIDO, *Per un «regolamento comune» del procedimento legislativo*, in F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017, pp. 17-24.

L'armonizzazione dei regolamenti (e più in generale dell'organizzazione del lavoro) di Camera e Senato dovrebbe essere prodotta anche nel contesto di persistente bicameralismo paritario è nota²⁴. Ed è una lista che non ha avuto alcuna attenzione da parte del legislatore per tutto il corso della XVII legislatura. Si può dunque certamente sostenere che quel processo di razionalizzazione del rapporto tra governo e parlamento in cui molti hanno scommesso e che quasi tutti gli attori politici e gli osservatori hanno sostenuto nel periodo 1994-2011 sia stato un fenomeno connesso in misura prevalente alle strategie discontinue di esecutivi più o meno capaci di imporre un forte indirizzo politico, ed a una serie di fattori contestuali, a cominciare dall'effetto della maggiore decisività delle elezioni connesso all'adozione di sistemi elettorali con qualche elemento di correzione maggioritaria. Assai più modesto è stato l'adeguamento di lungo periodo delle procedure – sia quelle legate all'azione del governo in parlamento che quelle promosse dai legislatori – che regolano e forgianno quotidianamente il rapporto tra esecutivo e legislativo.

Sotto questo profilo si può forse asserire che il venir meno di una logica bipolare nel sistema partitico, registrata a seguito delle elezioni del 2013, ha riportato di colpo tale rapporto indietro di due decenni. Tale asserzione è forse esagerata, ma neppure poi tanto: in fondo, gli elementi di innovazione che l'analisi empirica ha rilevato come indicatori strutturali di una razionalizzazione di un modello di democrazia parlamentare decidevano essenzialmente su elementi riconducibili a quella logica «difensiva» da parte del governo a cui si accennava poco sopra, e che mette assieme strumenti e strategie che spesso si annullano a vicenda²⁵. Gli elementi che sembrano aver accresciuto il ruolo del governo nell'arena legislativa, in particolare, erano i seguenti: 1. l'utilizzo consistente dello strumento della delega legislativa, soprattutto nel decennio 1996-2006 connotato dai governi più forti sotto l'aspetto della propria assertività nei processi decisionali; 2. la prevalenza di un tipo di compromesso «vincolato» da prerogative prevalentemente tecniche o da procedure tipizzate e oggetto di una riserva di iniziativa governativa (manovra finanziaria, adattamento del diritto comunitario, riforme amministrative, ecc.); 3. infine,

²⁴ N. Lupo compie una disamina precisa delle incongruenze emerse nella fase storica recente, individuando alcune disarmonie particolarmente critiche nell'organizzazione delle camere, nella tradizionale differenza relativa al conteggio dei voti e al computo del numero legale, nel contingentamento dei tempi, nel procedimento legislativo, nei procedimenti fiduciari, in quelli relativi all'adattamento alle normative comunitarie e infine alle regole di condotta dei parlamentari. Cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Due Camere, un Parlamento*, cit., pp. 65-86.

²⁵ Come hanno evidenziato Francesco Marangoni e Maurizio Cotta in uno studio approfondito, gli strumenti utilizzati del governo sono serviti in vari modi ad affrancare l'azione rispetto all'influenza del parlamento sui processi legislativi, ma questo ha ridotto l'altra caratteristica tipica di un governo autorevole in un parlamentarismo (bicamerale) consensuale, ovvero la capacità di contrattare con maggioranza (e se necessario parti dell'opposizione) buoni compromessi per garantire l'implementazione del proprio programma. "... quello che si è guadagnato in velocità lo si è magari perso in controllo sui contenuti e viceversa". Cfr. in F. MARANGONI - M. COTTA, *Il governo*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 243.

l'incremento evidente nell'uso di strumenti di controllo decisamente reattivi come appunto la questione di fiducia usata dal governo stesso per rafforzare la propria spinta legislativa, e l'uso di altre forme di «ghigliottina» mediata con gli attori partitici in parlamento, per favorire una agenda decisionale condivisa dal governo stesso, soprattutto a partire dal dal 2008.

5. *Questo bicameralismo e le prospettive di riforma*

Mi avvio a chiudere la mia riflessione cercando finalmente di rispondere alla domanda iniziale. Cosa è diventato il parlamento bicamerale italiano, dopo una legislatura connotata certo dal fallimento di un tentativo di ambiziosa riforma costituzionale, ma anche da altre varie occasioni perse a causa della inerzia dei processi istituzionali e della scarsa lungimiranza dei legislatori?

Tutto sommato, mi pare che le evidenze, sia pure sommarie, richiamate in questo intervento rinsaldino la tesi per cui l'impianto costituzionale originario, sicuramente orientato verso quella che Lijphart etichetterebbe come una logica *power-sharing*, non sia mai venuto meno, ma che questo non abbia mai impedito, se focalizziamo il nostro sguardo al cuore del modello democratico e quindi al rapporto tra legislativo ed esecutivo, l'alternanza di fasi più o meno *avversariali* dettate da precise condizioni che possono ridurre (o riattivare) i meccanismi consensuali a vantaggio (o a detrimento) di soluzioni procedurali più affini al modello maggioritario di confronto parlamentare²⁶.

L'alternanza di adattamenti parziali del modello, già osservata nei primi quattro decenni repubblicani, è stata resa possibile dall'azione di vari fattori politici, ma anche grazie ad importanti riforme procedurali – basti pensare all'impatto dell'adozione dei regolamenti parlamentari del 1971 sul rapporto governo-parlamento, o agli interventi di riforma sul processo di bilancio, per fare due esempi ampiamente studiati. La c.d. “seconda Repubblica” non ha fatto altro che proporre ulteriori adattamenti, legati soprattutto agli effetti dei sistemi elettorali, alla personalizzazione politica e alle dinamiche del sistema dei partiti. Tuttavia, dopo la crisi e con il rigetto referendario della riforma costituzionale del 2016, si è aperta una fase di

²⁶ Mi riferisco alle tante ricostruzioni diacroniche sulla natura della democrazia parlamentare in Italia e sulla interpretazione del *consociativismo* italiano, sviluppate alla luce delle categorie introdotte da Aarendt Lijphart. Cfr. A. LIJPHART, *Patterns of Democracies, Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press. Trad. It. *Democrazie*, Bologna, il Mulino, 2013. Relativamente alla discussione del mutamento dei modelli di democrazia nell'esperienza italiana, il lavoro che meglio di ogni altro ha focalizzato il tema dell'alternanza di fasi nella applicazione della democrazia parlamentare in quel lungo ciclo che sarebbe stato individuato come *prima repubblica* è un articolo di Maurizio Cotta comparso a suo tempo sui *Quaderni Costituzionali*. Tuttavia questo lavoro, che si concentrava sul punto specifico del rapporto tra esecutivo e legislativo, lasciava cadere le etichette lijphartiane di democrazia maggioritaria e consensuale, proponendo invece una classificazione binaria tra un modello *avversariale* di funzionamento del parlamentarismo ed uno *policentrico*. Cfr. M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1991, pp. 201-224.

sospensione in cui le condizioni per un qualsiasi ulteriore adattamento virtuoso alle mutate condizioni politiche non sono più chiare.

Questo è in qualche modo il portato dei due *caveat* da me avanzati all'inizio della presente riflessione, e - se vogliamo - di un terzo *caveat* dal quale non si può prescindere dovendo prefigurare un punto di ripartenza per un nuovo ciclo di riforme: l'azzeramento della agenda delle riforme, avvenuto in data 4 Dicembre 2016. In qualche misura, tale data si presenta come il momento in cui una sorta di «atto notarile» sancisce la sospensione di un qualsiasi tipo di riforma dovuta all'incapacità del sistema di saper generare aspettative verosimilmente condivise verso un determinato modello preferibile di democrazia parlamentare.

La domanda deve essere allora riformulata: la fase che abbiamo appena vissuto sarebbe una vera *notte delle riforme* oppure l'alba di una nuova opportunità per far ripartire la riflessione sulle riforme stesse? Forse non per farle ripartire di slancio, come sosteneva qualcuno all'indomani del referendum, ma tuttavia con qualche verosimile aspettativa di mutamento.

Guardiamo prima agli elementi che ci spingono a guardare il bicchiere mezzo vuoto: direi che le prospettive della democrazia parlamentare italiana sono oggi complessivamente peggiorate, rispetto solo a pochi anni or sono, per tre ordini di fattori: 1. il *gap di istituzionalizzazione* che il parlamento mostra, guardando soprattutto all'instabilità delle sue articolazioni politiche, ma anche alla bassa performance delle sue procedure e all'inadeguatezza di molte norme regolamentari; 2. Il *gap di reputazione*, tristemente riportato da tutti i sondaggi sulla popolarità degli attori e delle istituzioni, che finisce per incidere sul già lento processo di connessione con la società e con i media; 3. La *personalizzazione della politica* emersa con forza anche nello scenario parlamentare, in parallelo allo sfaldamento organizzativo dei partiti, che arreca interessanti elementi di novità ma acuisce nel frattempo gli incentivi all'individualismo e all'opportunismo nel comportamento dei singoli rappresentanti.

Purtroppo la persistenza del bicameralismo ridondante e, come abbiamo visto, male armonizzato, rappresenta un fardello ulteriore di inerzie e di incongruenze, che non può essere sottaciuto. Tuttavia, di tali inerzie e incongruenze sono ben coscienti tutti i soggetti che operano oggi nell'arena parlamentare. Se il voto popolare ha sancito che tale sistema è comunque preferibile rispetto ad una soluzione che è stata nelle migliori delle ipotesi considerata pasticciata, non si può che ripartire da questo bicameralismo, operando una serie di ipotesi che possono prevedere livelli e scenari vari di mutamento virtuoso.

In attesa di riprendere in mano la questione della riforma costituzionale del bicameralismo, si possono individuare allora alcuni spazi, più misurati ma proficui rispetto al tentativo del 2016, per la riforma del parlamentarismo, proiettando il nostro sguardo verso il bicchiere mezzo pieno, ovvero mutando la nostra interpretazione della fase di azzeramento dell'agenda di riforme in una vera e propria *finestra di opportunità*.



La sostanza delle potenziali riforme a costituzione invariata sta nelle proposte di *micro-* e *meso-* livello già indicate sopra o discusse nella recente letteratura: armonizzazione tra i regolamenti parlamentari; adattamento dei regolamenti stessi alle novità già da tempo introdotte per via ordinaria e attraverso varie leggi costituzionali in materia di rapporti con gli enti locali e di processo di bilancio; introduzione di forme di sanzione nei confronti del *transfughismo parlamentare*; riduzione della ridondanza organizzativa nelle strutture delle due camere; adozione di norme organiche sulla partecipazione partitica, sui partiti, sul finanziamento pubblico della politica, sulla natura degli interessi rappresentati in parlamento istituzionali. La lista è sicuramente non esaustiva, ma non è compito di questo intervento esplorare nel dettaglio gli interventi che possono rilanciare il parlamento bicamerale Italiano. Comunque, chi scrive non ha competenze adeguate per raffinare la scelta tra le alternative e per definire le priorità tra i vari interventi. Da modesto osservatore empirico degli eventi parlamentari, vorrei invece spostare il fuoco sui vincoli che l'atteggiamento e le competenze dei singoli eletti e del complesso del ceto parlamentare possono produrre, negando le condizioni ideali per una nuova fase di riforme. L'impressione è che, accanto agli indubbi problemi di frammentazione politica e alla mancanza di idee concrete su come rafforzare la funzionalità delle istituzioni, vi sia una sostanziale impreparazione, se non una palese incompetenza, in molti attori politici chiamati a rivestire vari ruoli istituzionali. Non dobbiamo dimenticare che la XVII legislatura che si sta chiudendo nel momento in cui stendo questa relazione ha visto al lavoro un ceto politico molto giovane – alla Camera l'età media è stata la più bassa dal 1948²⁷ – e relativamente priva di esperienze politiche e amministrative. Anche in considerazione della probabilità che ulteriori elevati tassi di ricambio, dovuti agli stravolgimenti nei partiti ed alle scelte organizzative di alcuni di essi come il limite ai mandati imposto dal Movimento Cinque Stelle ai propri eletti, possano caratterizzare le future elezioni sarebbe necessario uno sforzo unitario del parlamento, o comunque un accordo largamente condiviso, prodromico rispetto alla presa di altre decisioni in merito a regole e procedure, che ancori la credibilità della democrazia rappresentativa come una priorità da difendere. Tale accordo dovrebbe riguardare principi generali ma sufficientemente chiari ai cittadini su cosa è giusto che facciano i partiti e gli altri attori che articolano gli interessi e le domande, quanto essi debbano «contare» nelle istituzioni, quante risorse pubbliche essi debbano impiegare, e con quali strumenti i loro rappresentanti dovrebbero rispondere in modo trasparente del proprio operato e delle proprie scelte personali. Detto in modo più diretto, se fossero i legislatori a mettersi d'accordo ed a scrivere regole più comprensibili sulle incompatibilità, sulle ineleggibilità, sui rimborsi elettorali, sulle regole di condotta che i suoi membri

²⁷ Dati CIRCaP Observatory on Political Elites and Institutions – Ricerca sulla Classe Politica Italiana.



debbano assumere, invece di passare anni ad auto-interpretarsi, la loro reputazione come singoli rappresentanti e come membri di un organo collegiale avrebbe soltanto da guadagnare.

A quel punto, i legislatori potrebbero fare molto altro: cercare di incidere maggiormente sull'agenda politica utilizzando un'altra storica funzione – quella *informativa* – ed educando il paese ad un uso meno strumentale dei nuovi mezzi di comunicazione. Potrebbero rileggersi i regolamenti parlamentari e scoprire il buon senso delle migliaia di pagine scritte da tanti esperti sulle disposizioni costituzionali e ordinarie ancora inattuate. Potrebbero infine tornare sulla legislazione elettorale di contorno, proponendo strumenti rigorosi sul controllo delle risorse pubbliche impiegate nelle campagne, e modalità trasparenti di regolazione di un rapporto con il territorio che in questi anni di implosione dei partiti e di sistemi elettorali misti è divenuto sempre più confuso.

Mi piace definire questi interventi come un potenziale tentativo di riforma *dal basso* del parlamentarismo. Una sorta di *bootstrapping* istituzionale capace di rigenerare le condizioni per una rinnovata sostenibilità della democrazia rappresentativa. Il parlamento dovrebbe trovare dentro se stesso, in forza di questo esercizio, l'energia per risollevarsi da un *impasse* che è connesso al più ampio discredito in cui la politica è caduta da decenni. Lavorando a partire dalle riforme sul livello micro, i legislatori tornerebbero protagonisti positivi di un mutamento politico e padroni del proprio ruolo, come negli anni della ricostruzione democratica. Ciò permetterebbe loro di accreditarsi come singoli elementi di quel ceto politico costituente che in tanti hanno auspicato in questi mesi e, come collettivo, di difendere le proprie prerogative all'interno di un modello di democrazia parlamentare da riformare assieme ad esperti, leader partitici e altri attori societari. A quel punto la riflessione sul livello costituzionale della riforma, e in particolare sul futuro del bicameralismo in Italia, potrebbe diventare più facile e comunque più distesa. Questo passaggio può prendere anche molto tempo. Ma i segnali incontrovertibili di una disponibilità da parte dei rappresentanti eletti dovrebbero essere pronti già durante la fase iniziale della nuova legislatura. Per evitare la chiusura di una finestra di opportunità che può essere eterna, e soprattutto per scongiurare una pericolosa deriva di trasformazione dallo stadio della sospensione delle possibili riforme a quello di una autentica decadenza della democrazia parlamentare.