

VETO PLAYERS E INTERAZIONE FRA ESECUTIVO E LEGISLATIVO: IL CASO ITALIANO

di Francesco Zucchini

Introduzione

La maggior parte degli studi sul parlamento italiano durante la prima repubblica, rende conto delle caratteristiche permanenti della produzione legislativa (Di Palma 1978; 1987). Gli studiosi che hanno prestato attenzione al mutamento hanno finito per considerarlo come la manifestazione matura di quei fattori¹.

Sia le spiegazioni delle caratteristiche generali del processo legislativo nel parlamento italiano, sia le spiegazioni della sua evoluzione nel tempo appaiono problematiche. Se per esempio la polarizzazione e la sfiducia reciproca fra le principali forze politiche servono a spiegare l'assenza (o la presunta assenza) di grandi riforme e sostanziali mutamenti di politica (Di Palma 1978; Sartori 1974), perché è proprio quando la polarizzazione, e verosimilmente anche il grado di sfiducia, si attenuano che il governo fatica maggiormente a ottenere per vie ordinarie l'approvazione dei propri disegni di legge, normalmente dal contenuto più ambizioso e indirizzati ad una platea più ampia di quelli di origine parlamentare? Se l'elevato grado di consenso nell'approvazione delle leggi è una conseguenza della peculiare attitudine culturale della nostra classe politica all'accordo, se non addirittura alla collusione (Pizzorno 1993), perché lo stesso fenomeno è presente in altri sistemi politici, come per esempio negli Stati Uniti, della cui somiglianza culturale al caso italiano è lecito dubitare?

In un articolo del 1995 Tsebelis propone un modello che crediamo possa contribuire ad una interpretazione convincente

¹ Per una rassegna puntuale di questi studi vedi Kreppel (1997, 327-333).

dell'evoluzione dell'attività legislativa del parlamento italiano. Il maggior pregio di tale modello è di fornire una sorta di grammatica del *policy change*: data una certa configurazione degli attori rispetto al processo di formazione delle leggi il modello consente di affermare quanto è probabile che si verifichi uno scostamento dallo status quo. Nel suo articolo Tsebelis non fa dipendere il *policy change* da una categoria specifica di attori (partiti, camere parlamentari, governo ecc.), ma piuttosto dal loro numero, dalla loro distanza sullo spazio di *policy* e dal loro grado di coesione interna. Paesi molto diversi per sistema partitico, forma di governo, assetto parlamentare, possono riprodurre configurazioni simili e simili livelli di *policy change*. «Questo articolo – scrive Tsebelis (1995a, 292) – non riproduce la struttura a coppie dei dibattiti in corso che distinguono per tipo di regime (parlamentarismo vs presidenzialismo), tipo di parlamento (unicamerale vs bicamerale) e sistema di partito (bipartitico versus multipartitico). In effetti, tenterò di dimostrare che può essere fuorviante esaminare questi fattori isolatamente».

In contributi successivi, lo stesso Tsebelis (1999; 1995b) tradisce in parte la generalità del suo modello a favore di un'ipotesi di ricerca più circoscritta: nelle democrazie parlamentari il mutamento di *policy* dipenderebbe dalla configurazione dei partiti al governo. Questa ipotesi contrasterebbe con l'interpretazione più diffusa che assegna un ruolo predominante ai partiti in parlamento e quindi al sistema partitico.

L'intento di questo articolo è quello di utilizzare il modello generale di Tsebelis per indagare sul caso italiano. Nello spirito del neoistituzionalismo di stampo razionale considereremo accuratamente le regole decisionali e il loro impatto. Mentre il modello generale dei *veto players* si rivela per molti aspetti illuminante, la specifica ipotesi di ricerca di Tsebelis è, nel caso italiano, parzialmente confutata. Nella spiegazione delle caratteristiche della produzione legislativa, la crescente frammentazione dei partiti in parlamento ed il processo di depolarizzazione sembrano essere stati più rilevanti dell'ampiezza della coalizione governativa. Entrambi i fenomeni agiscono per il tramite delle particolari regole decisionali che hanno fino ad oggi governato la formazione delle leggi, indipendentemente dal numero di attori al governo.

L'applicazione al caso italiano consente anche di migliorare il modello dei *veto players* chiarendo la differenza fra probabilità di un mutamento di *policy* e decisione. In assenza di un forte

potere di agenda da parte di un attore politico o istituzionale la prima non si traduce necessariamente nella seconda.

*Il modello*²

Il modello dei *veto players* è un'applicazione della teoria spaziale del voto³. La domanda implicita a tale modello può disorientare chi conosca anche solo superficialmente i risultati più noti di questa teoria: il problema di ricerca non consiste infatti nella determinazione di un equilibrio decisionale data la distribuzione dei punti ideali degli attori. Il problema è quello di determinare la probabilità e ampiezza di un mutamento dello status quo. Un'altra caratteristica peculiare è quella di supporre quale regola implicita perché avvenga il mutamento, non la regola di maggioranza ma piuttosto quella dell'unanimità. La regola di maggioranza vale, semmai, per la determinazione della volontà degli attori collettivi il cui assenso al mutamento è indispensabile perché lo stesso abbia luogo. Così, per esempio, in un sistema autenticamente bicamerale, perché un disegno di legge sia approvato occorre che ottenga il benestare di entrambe le camere (regola dell'unanimità) che a loro volta decidono, ciascuna a maggioranza. L'ampiezza del potenziale mutamento è data dal numero di alternative in grado di sconfiggere lo status quo; per essere più precisi dall'ampiezza del *winset* dello status quo.

Supponiamo uno spazio bidimensionale e curve di indifferenza circolari o euclidee⁴ (fig. 1). Supponiamo anche l'esisten-

² L'esposizione del modello è basata in gran parte su Tsebelis (1995a) e Tsebelis (1995b).

³ Per un'introduzione elementare alla teoria spaziale del voto con esplicito riferimento al processo legislativo vedi Strom (1990) e Krehbiel (1988).

⁴ Si intende per curva di indifferenza dell'attore A il luogo dei punti (il luogo delle alternative «politiche») tale che per qualsiasi punto x sulla curva, l'utilità di A associata a tale punto x (ossia a tale alternativa) è uguale a quella associata a qualsiasi altro punto (alternativa) x' , x'' ecc. che si trovi sulla medesima curva. Una curva di indifferenza è euclidea o circolare quando i punti su di essa sono tutti equidistanti dal punto ideale di A. La rappresentazione delle curve di indifferenza in uno spazio bidimensionale è analoga a quella delle curve di livello disegnate in una cartina topografica attorno alla sommità di una montagna: la cima corrisponde nella nostra rappresentazione al punto ideale dell'attore ovvero alla sua massima utilità; le alternative meno gradite sono semplicemente quelle più distanti dal punto ideale; ogni punto su una delle infinite possibili circonferenze attorno al punto ideale è egualmente (s)gradito di qualsiasi altro che giaccia sulla medesima circonferenza.

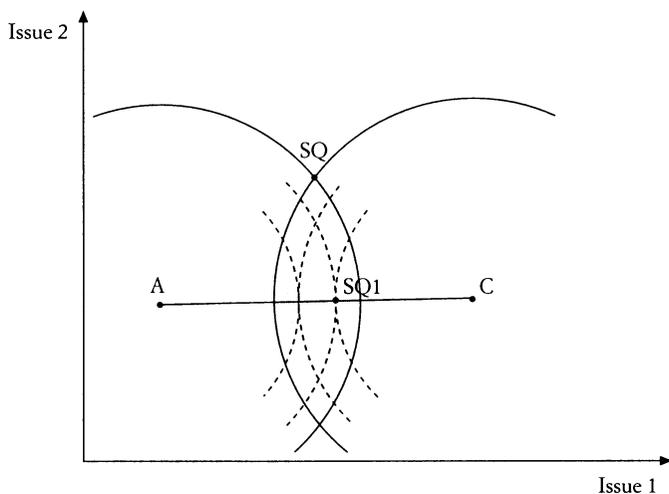


FIG. 1. *Winset* di SQ con due *veto players*.

za di due attori (A e C) il cui assenso è indispensabile per cambiare lo status quo. A meno che lo status quo non si trovi sul segmento AC che unisce i due punti ideali degli attori esiste, sempre la possibilità che allo status quo venga preferito qualche altro punto compreso fra i segmenti delle due curve di indifferenza passanti per lo status quo (nella fig. 1 l'area in grigio).

Quando lo status quo si trova sul segmento AC, si trova su una curva dei contratti e in un insieme di Pareto. La curva dei contratti è il luogo dei punti di tangenza tra tutte le curve di indifferenza, in questo caso fra tutte quelle di A e di C. Per qualsiasi punto nello spazio che non giace sulla curva dei contratti esiste un punto sulla curva dei contratti in cui A e C migliorano congiuntamente la propria situazione⁵. L'area delimitata da tutte le curve dei contratti, comprese le curve stesse, è chiamata insieme di Pareto. L'insieme di Pareto è l'insieme di tutti i punti (di tutte le alternative) che non possono essere modificati senza danneggiare almeno uno degli attori. È pertanto evidente

⁵ Nonostante la curva dei contratti rappresenti l'insieme ottimale di possibili mutamenti dello status quo preferiamo considerare l'intero *winset* in considerazione dei costi di transazione. In ogni caso la natura dell'argomentazione non è influenzata da questa scelta.

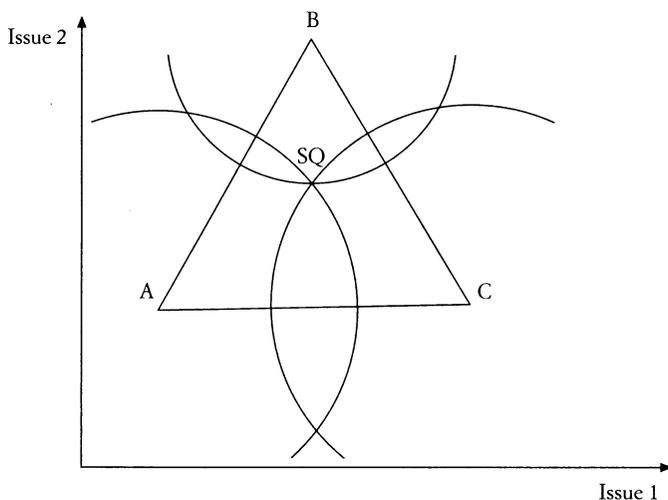


FIG. 2. Assenza di un *winset* di SQ con 3 *veto players*.

perché, se lo status quo si trova nell'insieme di Pareto, non è possibile mutarlo.

Cosa succede se si aggiunge un ulteriore attore B, anch'esso indispensabile perché si abbia un cambiamento dello status quo? In tal caso AB, BC, AC sono tre curve dei contratti che delimitano un nuovo insieme di Pareto, ben più ampio di quello della figura 1. Se lo status quo si trova dentro questo triangolo nessun scostamento dallo status quo sarà più possibile, poiché ciascuno verrebbe impedito dal veto di almeno un altro attore (fig. 2).

In generale si può affermare che, a prescindere dal numero di dimensioni dello spazio politico, all'aumentare di attori il cui consenso è richiesto per uno spostamento dallo status quo, il *winset* dello status quo non si allarga, ovvero la stabilità di *policy* non diminuisce (proposizione 1).

Se l'aumento dei *veto players* induce stabilità, altrettanto fa un allontanamento delle posizioni degli attori che avvenga lungo una stessa direzione.

Come si nota dalla stessa figura 3, il *winset* dello status quo (SQ) quando B è più prossimo ad A (B') è costituito dalle due aree con due diverse tonalità di grigio (Wab'). Il *winset* di SQ quando B si allontana lungo la medesima direttrice che lo sepa-

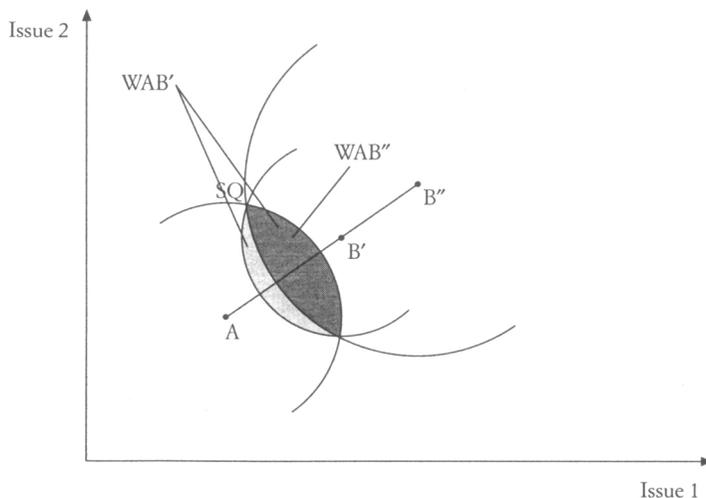


FIG. 3. Restringimento del *Winset* di SQ all'allontanarsi lungo una medesima direzione di B.

ra da A (B'') si riduce ed equivale ad un sottoinsieme del precedente *winset* (Wab'') ovvero all'area grigio scuro. Un'ulteriore regolarità è pertanto la seguente: all'aumentare lungo la stessa direttrice della distanza degli attori di cui è richiesto il consenso, il *winset* dello status quo non si accresce ovvero la stabilità di *policy* non diminuisce (proposizione 2). Le preposizioni 1 e 2 traducono nel linguaggio della teoria spaziale del voto l'idea ben nota alla scienza politica tradizionale che frammentazione e polarizzazione contano⁶.

Nei precedenti esempi abbiamo assunto che i *veto players* fossero unitari e che la loro volontà, il loro punto ideale, fosse identificato da un'unica posizione sullo spazio. Ad un diverso livello di analisi questi stessi attori (partiti, governo, camere parlamentari ecc.) sono attori collettivi, la cui determinazione della volontà può avvenire, a seconda degli assetti istituzionali

⁶ Polarizzazione e frammentazione sono in genere pensate nella scienza politica tradizionale come variabili esplicative della stabilità dei regimi democratici, e non della stabilità delle «politiche». Con la stabilità dei regimi democratici polarizzazione e frammentazione hanno inoltre una relazione di segno opposto a quella immaginata da Tsebelis per la stabilità delle «politiche»: elevati livelli di polarizzazione e frammentazione accrescono infatti l'instabilità dei regimi democratici.

ed organizzativi a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità.

Sviluppi recenti della teoria spaziale del voto (Ferejohn, McKelvey e Packell 1984; Miller, Grofman e Feld 1989; Tsebelis 2000) hanno consentito di determinare la relazione esistente fra il numero di singole posizioni che caratterizzano un attore collettivo, la regola di votazione (implicita o esplicita) adottata al suo interno e la probabilità di mutamento dello status quo. In genere, *coeteris paribus*, possiamo stabilire le seguenti regolarità:

a) quando i *veto players* sono collettivi e le decisioni al loro interno sono adottate a maggioranza semplice, il mutamento di *policy* è più probabile di quando i *veto players* sono individuali (proposizione 3a);

b) il numero di posizioni differenti che caratterizzano un *veto player* collettivo agisce con maggiore o minor forza sulla probabilità di un mutamento dello *status quo* a seconda della regola di votazione adottata al suo interno. Quando le decisioni all'interno del *veto player* collettivo vengono adottate a maggioranza semplice, un aumento delle posizioni è probabile che renda più difficile il mutamento dello *status quo* da parte dell'attore collettivo senza renderlo tuttavia quasi mai impossibile⁷. Con una maggioranza qualificata, invece, all'aumentare delle posizioni, il mutamento è ben presto precluso (proposizione 3b).

Il potere dell'esecutivo

Il modello dei *veto players* costituisce un'utile sintassi per individuare in ciascuno sistema politico lo spazio per un mutamento dello status quo ma non è chiaro, sulla base delle caratteristiche fin qui presentate, fino a che punto tale spazio si traduca in decisioni. Prendiamo ad esempio la figura 1 e supponiamo, in una versione estremamente semplificata di un regime parlamentare, che A e C rappresentino i punti ideali rispettiva-

⁷ In realtà non conta solo il numero di posizioni, ma anche la loro distribuzione. Una distribuzione perfettamente simmetrica di un gran numero di posizioni attorno ad una posizione centrale rende il comportamento di voto di un attore collettivo in tutto simile al comportamento di voto di un attore unitario. Una trattazione più precisa richiederebbe un elevato livello di formalizzazione.

mente del governo e del parlamento. L'area ombreggiata costituisce lo spazio nel quale può essere raggiunto un accordo. Senza ulteriori specificazioni questa area, che rappresenta l'instabilità dello status quo presente, rappresenta anche lo spazio di indecidibilità sullo status quo futuro. Indica l'accordo sulla necessità del mutamento ma anche il disaccordo su quale sia l'alternativa migliore fra quelle preferite allo status quo. Supponiamo che lo status quo (SQ1 nella fig. 1), si situi sulla curva dei contratti che collega A e C e che rappresenti anche l'insieme di Pareto, ossia l'insieme dei punti che non possono essere modificati senza peggiorare la situazione di almeno uno dei due attori. In tal caso non vi è alcuna instabilità e lo spazio di indecidibilità è nullo. Sebbene logicamente le due situazioni descritte siano molto diverse, da un punto di vista empirico si possono manifestare nello stesso modo: assenza di decisioni. Nel primo caso perché esistono troppe alternative allo status quo, nel secondo perché non ne esiste alcuna. Il modello dei *veto players* nella sua versione più generale non accenna a questo problema. Nell'applicazione del modello alla produzione legislativa Tsebelis sostiene che nei regimi parlamentari i governi sono in genere in grado di selezionare un'alternativa dal *winset* di SQ e costringere il parlamento a scegliere fra tale alternativa e il mantenimento dello status quo. Pertanto nel nostro esempio all'allargarsi del *winset* di SQ non corrisponderebbe solo una maggiore instabilità di SQ ma anche un vero e proprio *policy change*. Questa capacità è definita come potere di agenda. Nell'esempio di figura 1 A proporrebbe con successo a C un punto molto prossimo al punto ideale di A e allo stesso tempo contenuto nel *winset* di SQ. Le modalità attraverso le quali il governo eserciterebbe questo potere di agenda sono almeno due e non sono completamente chiare le relazioni esistenti fra ciascuna di esse.

Secondo un primo argomento, valido solo per i governi di maggioranza, ogni proposta governativa troverebbe automaticamente approvazione in parlamento poiché tutti i partiti al governo avrebbero sottoscritto in occasione della costituzione del governo un patto che li costringerebbe, pena il crollo del governo, a non promuovere alcuna politica che non fosse desiderata da ciascuno di essi. In tal caso, poiché i partiti al governo sono maggioranza in parlamento, molti emendamenti in parlamento alla proposta governativa sarebbero rifiutati perché lesivi degli interessi di almeno uno dei membri partitici del go-

verno. La decisione finale si situerebbe pertanto in un'area molto prossima a quella della proposta governativa (Tsebelis 1995b, 96).

I presupposti di questo argomento sono molto meno scontati e naturali di quanto sembri a prima vista. Un primo presupposto è che le regole di voto effettive che consentono la formazione del governo siano le stesse che garantiscono il passaggio di una legge di origine governativa. Se per il passaggio di una legge occorre di fatto una maggioranza più ampia, allora si è costretti ad aggiungere altri attori partitici, quali attori dotati di un potere di veto, agli attori partitici governativi. In Germania, per esempio (Schmidt 1995), il governo si regge sulla fiducia accordata a maggioranza dal Bundestag, ma il passaggio delle leggi più significative richiede un voto favorevole anche del Bundesrat. Poiché quest'ultimo è spesso dominato da una maggioranza politica di segno opposto a quella presente al Bundestag, tale passaggio avviene il più delle volte con il concorso dell'opposizione, ossia di un attore che non è attore governativo per definizione.

Altro presupposto è l'esistenza di una ferrea disciplina di partito che consenta di assumere come vincolanti per i parlamentari gli impegni presi dai leaders partitici al governo. I leaders di partito dovrebbero essere membri autorevoli del governo e avere la possibilità e la convenienza di comminare sanzioni ai parlamentari ribelli, fino alla mancata ricandidatura. In Italia raramente il segretario del partito di maggioranza relativa è stato anche presidente del consiglio (Cotta 1996, 7-52) e non si hanno testimonianze di sanzioni comminate per comportamenti di voto difforni dalle indicazioni provenienti dal consiglio dei Ministri.

Una modalità di affermazione del potere di agenda del governo che non richiede la presenza di un governo di maggioranza passa attraverso i vantaggi offerti al governo dalla procedura di votazione delle leggi. In tal caso, questo potere deriverebbe sia da un *ex post veto power*, ossia dalla possibilità di proporre l'ultimo emendamento nel processo legislativo, sia da un *ex ante veto power*, ossia dalla possibilità di sottoporre al parlamento una proposta resa di fatto, in tutto o in parte, non emendabile. In quest'ultimo caso, il parlamento sarebbe costretto a scegliere fra la proposta governativa e il mantenimento dello status quo. Al pari di prima i requisiti immaginati mal si adattano al caso italiano.

Il governo in Italia, secondo le norme regolamentari delle due assemblee, non detiene in esclusiva la prerogativa di presentare l'ultimo emendamento prima della discussione sugli articoli, ma la condivide con la commissione⁸. Non ha inoltre alcun potere di «blindare» una sua proposta a meno che non si interpreti, erroneamente, il voto di fiducia o la decretazione di urgenza come surrogati di questo potere. Il voto di fiducia⁹ non costringe in realtà la scelta fra la proposta governativa e lo status quo, ma fra la proposta governativa e un nuovo governo. All'interno dell'attuale assetto istituzionale, e finora anche nella prassi, la caduta del governo non comporta automaticamente lo scioglimento delle Camere. Come a dire che il governo, nel porre la fiducia, pone a repentaglio la propria esistenza politica, ma non necessariamente quella della legislatura e dei parlamentari potenzialmente ribelli. Durante la prima repubblica i parlamentari od il partito che avessero deciso di aprire una crisi di governo non avrebbero neppure necessariamente pregiudicato l'esistenza della maggioranza parlamentare che aveva fino ad allora sostenuto quel governo. Le frequenti crisi erano occasioni di ricontrattazione sulle cariche ministeriali fra i partiti e all'interno dei partiti; molto meno spesso segnavano il passaggio da una formula politica all'altra.

Il decreto legge entra in vigore immediatamente e quindi modifica lo status quo. Il parlamento entro 60 giorni deve decidere se mantenere lo status quo creato dal decreto legge, ripristinare uno status quo prossimo a quello precedente all'entrata in vigore del decreto legge, o crearne uno nuovo attraverso l'attività di emendamento del disegno di legge di conversione del decreto legge. Anche in questo caso, l'ultima parola è del parlamento. Come vedremo più avanti esiste una insospettabile procedura che consente al governo italiano di controllare l'esito di un processo legislativo, ma richiede purtroppo un grado di consenso e allo stesso tempo di polarizzazione (!) elevato. Come effetto dell'importanza attribuita al governo, Tsebelis considera *veto players* dell'attività legislativa nei regimi parlamentari i sin-

⁸ Questo resta vero anche nel nuovo regolamento in vigore alla Camera dei deputati che pure non pochi addetti ai lavori giudicano essere un regolamento che potenzia il ruolo dell'esecutivo nel processo legislativo.

⁹ Che il voto di fiducia non possa essere considerato un potente strumento procedurale a disposizione dell'esecutivo viene sostenuto anche da Huber per la Francia. Vedi Huber (1996).

goli partiti al governo. Le ragioni delle crescenti difficoltà dell'esecutivo italiano nel vedere approvate le proprie iniziative legislative deriverebbero pertanto dal progressivo allargamento della compagine governativa¹⁰. Ciò che tuttavia non è chiaro è quale sia l'autorità che vincolerebbe gli attori partitici governativi al rispetto della regola dell'unanimità.

Se si considera il rapporto fra Camera e Senato in un assetto bicamerale forte (bicameralismo simmetrico e disomogeneo), non si fa fatica a riconoscere che ciascun ramo del parlamento è potenzialmente un veto player dal momento che nessun disegno di legge può essere approvato senza il consenso di entrambi i rami. Essere «potenzialmente» *veto players* in questo caso è inscritto nel dettato costituzionale, non dipende dalla gravità delle conseguenze politiche provocate dal mancato rispetto del veto di uno degli attori. È insomma in tal caso banalmente impossibile legiferare senza il consenso di entrambe le Camere. Ogni singolo attore partitico «governativo» è invece un *veto player* non perché il suo mancato assenso ad un disegno di legge impedisca *de jure* al medesimo di essere emanato; è un *veto player* in misura della gravità e della credibilità della minaccia che è in grado di mettere in atto: la minaccia di provocare una crisi di governo. Una stima della gravità e della credibilità di tale minaccia è possibile solo se si considerano le conseguenze di una crisi di governo.

Il modello di Tsebelis non dice nulla a riguardo, quasi che il gioco della politica finisse con la crisi di governo. L'esperienza delle numerose crisi di governo in Italia basta per sostenere il contrario. Non solo il gioco della politica non finisce con la crisi di governo, ma la natura stessa delle vicende che possono seguire alla crisi di governo influenza sia la probabilità che la crisi di governo abbia luogo sia la probabilità che l'attore politico in questione eserciti davvero il suo veto. Quanto una crisi di governo è in grado di danneggiare gli attori partitici della compagine governativa? E quanto più coloro che quella crisi subiscono rispetto a coloro che quella crisi provocano? Noi crediamo che senza una risposta a questi interrogativi, la semplice attenzione al formato della coalizione «governativa» possa indurre in errore e condurre ad una sopravvalutazione degli effetti dell'al-

¹⁰ Per il caso italiano la tesi è stata sostenuta da Kreppel (1997), con esplicito riferimento al modello di Tsebelis.

largamento di tale coalizione sul processo legislativo. I partiti governativi minori in Italia durante la prima repubblica non potevano credibilmente minacciare di formare con l'opposizione una nuova maggioranza di governo. Non esisteva d'altra parte alcuna regola che legasse indissolubilmente le sorti del governo con quelle della legislatura.

Il mistero della sede legislativa

Per un lungo periodo il governo italiano ha utilizzato intensamente la procedura decentrata di approvazione dei disegni di legge. Questa procedura, la cosiddetta assegnazione in sede legislativa, prevista in costituzione, conferisce alla commissione, purché non si opponga più di un 1/5 dei componenti della medesima, più di 1/10 dei membri della Camera o il rappresentante del governo, la potestà di approvare direttamente il disegno di legge in discussione, chiunque sia il proponente. Questa, per tutta la prima repubblica è stata la modalità di gran lunga più frequente di approvazione dei disegni di legge di origine governativa (e delle proposte di legge di origine parlamentare). Gran parte dei disegni di legge votati dall'aula lo erano perché la stessa Costituzione, e i regolamenti parlamentari che ne recepivano il contenuto, impediva che alcune fattispecie di leggi fossero assegnate in sede legislativa. Le maggioranze qualificate di cui abbiamo fatto menzione sono necessarie alla commissione per mantenere il controllo del processo legislativo, non per approvare un disegno di legge. L'adozione della sede legislativa tuttavia prelude il più delle volte all'approvazione finale del disegno di legge, ed in un certo senso rivela le reali preferenze degli attori in modo più sincero dei dati stessi della votazione. Una forza politica che pur avendo i voti per impedire l'assegnazione in sede legislativa la consentisse, rivelerebbe, quale che fosse il suo comportamento nella votazione finale, di preferire la proposta oggetto di votazione allo status quo. Infatti, la mancata assegnazione in sede legislativa e quindi la remissione all'assemblea (ossia la sede referente) di un progetto di legge prolunga i tempi della sua approvazione e aumenta le probabilità che quest'ultima non abbia mai luogo.

Dalla lettura dell'andamento della produzione legislativa di origine governativa, si evince che sono diminuiti da una legisla-

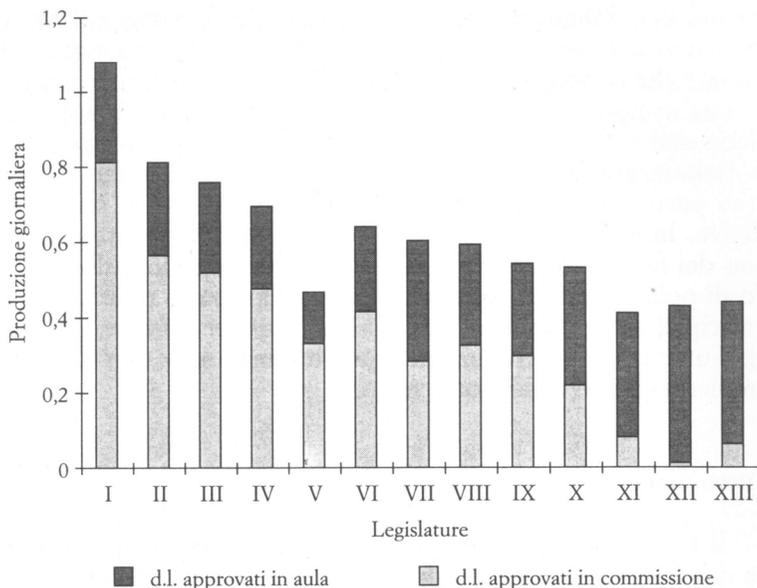


FIG. 4. Disegni di legge di origine governativa approvati al giorno per sede di approvazione.

Fonte: Camera dei Deputati: Compendio Statistico dalla I alla XII legislatura; Sito www.parlamento.it

tura all'altra i disegni di legge approvati¹¹ e fra questi è andata ulteriormente indebolendosi la componente di disegni di legge approvati in commissione. Se interpretiamo la quantità di disegni di legge di origine governativa approvati come un ragionevole indicatore dell'entità del *policy change*, si ravvisa da una legislatura all'altra un progressivo calo di quest'ultimo o se si preferisce, una crescente stabilità delle politiche. È possibile interpretare questi fenomeni alla luce del modello dei *veto players*? E se sì, quali sono i *veto players*?

Il successo iniziale della modalità di approvazione in sede legislativa è paradossale. Basta un 10% di dissenzienti all'inter-

¹¹ L'apparente inversione di tendenza nelle ultime due legislature riguarda per lo più ratifiche di accordi e trattati internazionali che sono *de jure* di iniziativa governativa. Si calcola che dalla VIII alla XIII legislatura la proporzione di tali disegni di legge sul totale sia passata dal 15 al 35%.

no del parlamento per trasformare la sede di assegnazione da legislativa a referente, ovvero per trasformare un processo decisionale che consente l'approvazione diretta del disegno di legge in una semplice istruttoria preliminare alla definitiva approvazione dell'aula. Eppure, proprio negli anni in cui maggiore era la polarizzazione ideologica, il governo riusciva a far passare gran parte della propria iniziativa in commissione in sede legislativa. In altri termini il *policy change* fu più frequente quando uno dei fattori che secondo il modello dovrebbe inibirlo, il grado di polarizzazione, ossia la distanza sullo spazio politico fra le principali forze politiche, era, almeno apparentemente, più forte. Tuttavia, la polarizzazione è nel modello solo uno degli ingredienti che favoriscono lo stallo.

I veto players

Il funzionamento della procedura decentrata di approvazione dei disegni di legge invalida uno dei presupposti dell'ipotesi di Tsebelis sul ruolo esclusivo degli attori governativi. Fra gli attori rilevanti per il conseguimento e il mantenimento della sede legislativa vi sono infatti anche i parlamentari dell'opposizione. Quel che resta un mistero da chiarire è perché mai i governi avrebbero consapevolmente adottato con frequenza una procedura che li costringeva a contrattare con l'opposizione, che cosa li ha costretti ad abbandonare progressivamente questa procedura, con che cosa l'hanno sostituita e perché.

Inizieremo a rispondere al secondo dei nostri interrogativi: perché la sede legislativa diventa progressivamente meno frequente? Gli attori collettivi rilevanti per il mantenimento dell'assegnazione in sede legislativa sono il governo e la commissione. Una diminuzione di leggi approvate in sede legislativa, seguendo fedelmente il modello, potrebbe dipendere pertanto dai seguenti fenomeni:

- a) un allontanamento delle posizioni governative e di quelle parlamentari;
- b) un aumento del numero di membri individuali del governo;
- c) un aumento della frammentazione in commissione.

In realtà una maggior frammentazione dell'attore governativo ha probabilità di contare autonomamente solo in presenza di una distanza «esterna» fra i due *veto players*. Se esiste coincidenza fra

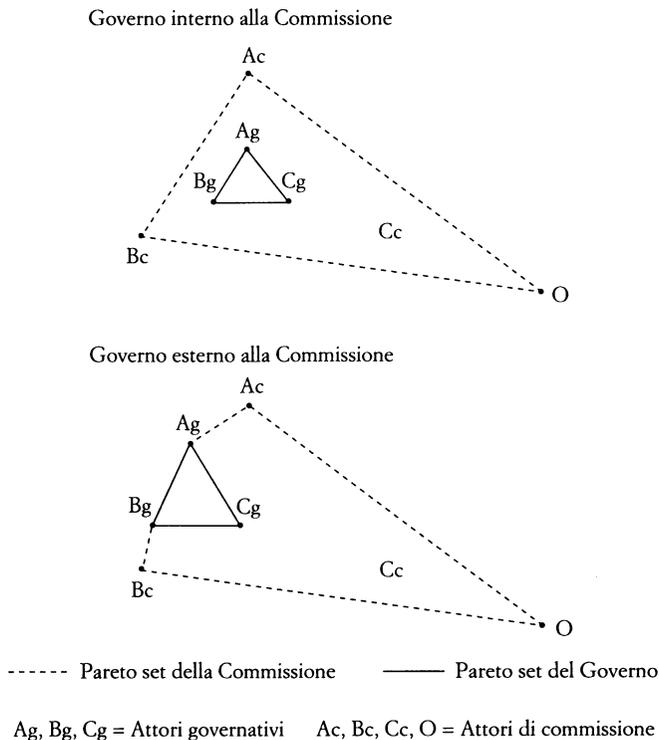


FIG. 5. Possibili posizioni nello spazio di policy del governo rispetto alla commissione.

le posizioni politiche espresse in commissione dai rappresentanti dei partiti governativi e quelle espresse dai membri del governo o se le posizioni politiche espresse nel governo sono interne all'insieme di Pareto della commissione il grado di coesione della commissione sussume il grado di coesione governativa. In tal caso i confini di ciò che può essere cambiato senza incorrere in alcun veto sono stabiliti solo dalle posizioni dei partiti in commissione.

Se dovessimo rinvenire pertanto un effetto autonomo del numero di attori che compongono il *veto player* governo sulla diminuzione della sede legislativa allora nella misura in cui il livello di frammentazione in commissione riguarda anche partiti governativi ne dovrebbe discendere che governo e commissione sono *veto players* con posizioni in parte separate anche quando espresse dai medesimi partiti (vedi fig. 5).

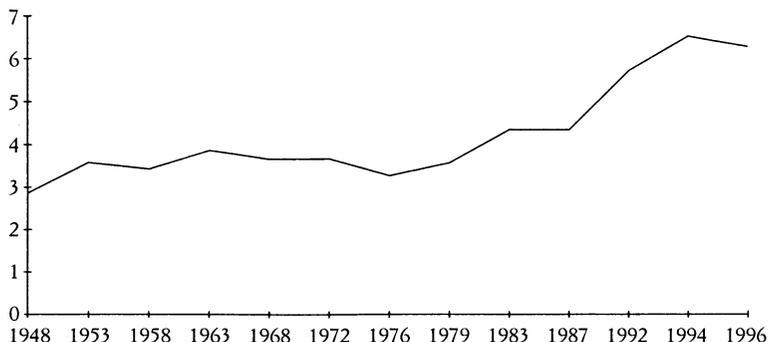


FIG. 6. Numero effettivo di partiti in parlamento.

Fonte: Camera dei deputati.

In un articolo del 1997 Kreppel ha cercato di controllare l'ipotesi di Tsebelis sulla rilevanza dei *veto players* governativi. Questi ultimi corrisponderebbero¹² ai partiti i cui esponenti hanno ricoperto incarichi ministeriali nel governo. Abbiamo replicato il suo test statistico (una comune regressione ai minimi quadrati) aggiungendo alle variabili considerate dalla studiosa nordamericana anche il numero di partiti effettivi¹³ in parlamento calcolato, secondo il classico indice di Taagepera.

Questo indice, derivato dall'indice di frammentazione di Rae, tiene conto contemporaneamente sia delle dimensioni dei gruppi parlamentari che del loro numero. L'unità di analisi pre-scelta è l'anno.

La variabile dipendente è il numero di disegni di legge di origine governativa approvati in sede legislativa. Le variabili indipendenti oltre ad essere il numero medio all'anno di partiti al governo ed il numero di partiti effettivi in parlamento, sono il numero di governi succedutosi nell'anno, l'essere o meno l'anno un anno elettorale. Poiché non pochi governi sono durati meno di un anno mentre i dati sulla produzione legislativa sono riportati su base annua abbiamo replicato la medesima analisi anche

¹² Dati provenienti da Camera dei Deputati (Compendio Statistico dalla I alla XII Legislatura) e dal sito della presidenza del Consiglio www.governo.it

¹³ Tale numero è stato calcolato sulla base del numero e della consistenza dei gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati. Per la XII e XIII legislatura si sono considerati i gruppi e la loro consistenza a inizio legislatura.

TAB. 1. *Impatto degli attori governativi e degli attori parlamentari sulla produzione legislativa governativa (1948-1995). Dati provenienti dal «Compendio statistico dalla I alla XII Legislatura», Camera dei Deputati*

Variabile Dipendente	R ²	Adj R ²	Coefficiente
<i>Disegni di legge di origine governativa approvati in commissione</i>			
<i>Data set Completo</i>			
Con attori governativi	0,613	0,577	
Attori governativi			-0,157
Numero partiti effettivi in parlamento			-0,598
Anno di elezione			-0,332
Numero di Governi			-0,171
Senza attori governativi	0,595	0,568	
Numero partiti effettivi in parlamento			-0,669
Anno di elezione			-0,321
Numero di Governi			-0,149
<i>Data set anni stabili</i>			
Con attori governativi	0,591	0,505	
Attori governativi			-0,198
Numero partiti effettivi in parlamento			-0,694
Anno di elezione			-0,218
Numero di Governi			-0,120
Senza attori governativi	0,562	0,496	
Numero partiti effettivi in parlamento			-0,794
Anno di elezione			-0,224
Numero di Governi			-0,115

su una base dati comprendente solo gli anni nei quali è stato in carica uno stesso governo.

L'analisi statistica rivela che il numero di partiti presenti al governo, una volta controllato per il numero di partiti effettivi in parlamento¹⁴, ha un impatto abbastanza modesto sulla diminuzione del numero di disegni di legge di origine governativa approvati in sede legislativa. Ossia questa ha luogo comunque

¹⁴ Dall'analisi statistica possiamo escludere anche fenomeni di collinearità fra le variabili indipendenti.

all'aumentare della frammentazione dei partiti in parlamento, indipendentemente dall'allargamento della coalizione governativa. Il risultato è tanto più importante se si tiene a mente che buona parte dell'aumento dei partiti effettivi è attribuibile, almeno fino alla X legislatura, alla crescita in seggi dei partiti governativi minori della coalizione governativa. Questi contano molto di più per il loro accresciuto ruolo in parlamento piuttosto che per il loro contributo all'ampiezza della compagine partitica del governo. L'esistenza di un modesto effetto negativo del numero di partiti al governo rivela comunque che il *veto player* governo non è completamente contenuto nell'insieme di Pareto della commissione ma nello stesso tempo che la distanza prodottasi non è tale da inibire o amplificare in modo significativo le approvazioni in sede legislativa ad ogni ingrossamento o restringimento della compagine partitica al governo. In altre parole, contrariamente a quanto sostenuto da Tsebelis e da altri autorevoli politologi, in Italia la frammentazione che conta, quella che rallenta o impedisce la presa delle decisioni non è governativa ma parlamentare.

Una volta individuato il colpevole – come vedremo non l'unico – del declino della sede legislativa, ossia la frammentazione partitica in commissione, occorre spiegare la misteriosa predilezione coltivata per lungo tempo dal governo per uno strumento che lo obbligava a scendere a patti con l'opposizione. Come già accennato il governo italiano non gode di particolari prerogative regolamentari. Non è per esempio in grado di costringere il parlamento a scegliere fra adottare il proprio testo o mantenere lo status quo. Ogni iniziativa governativa, compresi i decreti legge, è emendabile dal parlamento. Questo comporta molta incertezza negli esiti e tempi decisionali molto lunghi. La sede legislativa è a ben vedere una parziale eccezione. Se infatti lo status quo è esterno all'insieme di Pareto di commissione – governo, il governo può proporre una variazione dello status quo non troppo distante dal suo punto ideale e preferita da tutta la commissione allo status quo. E può ottenerne l'approvazione senza ulteriori contrattazioni dal momento che come *veto player* della sede legislativa può minacciare la remissione all'assemblea (sede referente) del progetto di legge. Nella figura 7 è illustrato tale fenomeno.

Supponiamo che G sia la posizione del governo, A, C e B le posizioni degli attori partitici che sostengono il governo e D la posizione dell'opposizione. In grigio scuro è raffigurato il *win-*

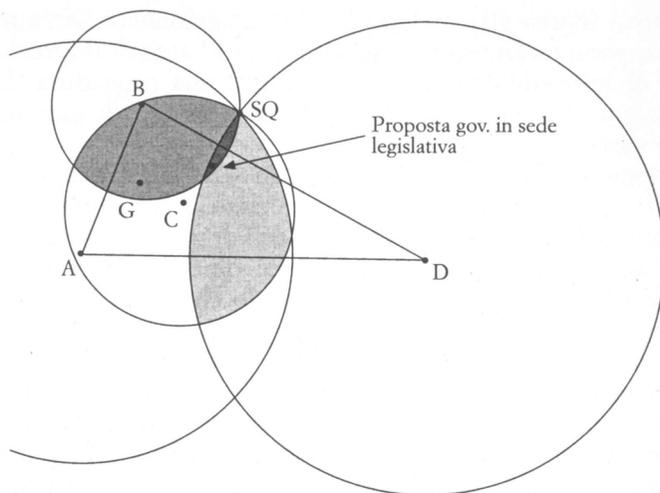


FIG. 7. Area di accordo in sede legislativa ed in Aula.

set di SQ quando si adotta la sede legislativa ed in grigio chiaro il *winset* di SQ quando si adotta una procedura di approvazione a maggioranza nell'ipotesi di Tsebelis che ciascun membro partitico del governo sia un *veto player*. Anche rispettando tale condizione, se le proposte governative sono emendabili allora molte e temibili sono le proposte di volta in volta concorrenti, tutte preferibili allo status quo per i membri partitici. Alcune saranno per il governo migliori delle proposte incluse nel *winset* della sede legislativa, altre peggiori. Quale che sia l'esito del processo molto elevati risulteranno alla fine i costi decisionali. Un ampio *winset* dello status quo in assenza di un potere di agenda promuove il cambiamento attraverso una lunga contrattazione, ossia posponendolo di continuo. Viceversa l'area delle alternative allo status quo in sede legislativa è assai meno estesa e l'adozione ferma da parte del governo di una di tali alternative costringe la commissione a scegliere fra l'opzione governativa e il mantenimento dello status quo. Il fenomeno testé illustrato assume dimensioni ancora maggiori se abbandoniamo l'assunzione restrittiva di Tsebelis e consentiamo che qualsiasi maggioranza si possa formare in parlamento. Supponiamo che la coalizione A-C-D possa raggiungere in parlamento una maggioranza di voti. Al *winset* dello status quo quando non si adotti la sede

legislativa (l'area grigio chiaro), si deve aggiungere l'area molto vasta appena ombreggiata. Nel complesso l'area di imprevedibilità e di indecidibilità, qualora si adotti una procedura di approvazione ordinaria (ed anche la decretazione di urgenza), è molto vasta.

Il potere di agenda del governo in sede legislativa è un potere di agenda limitato dal momento che ciascuna forza politica in commissione (comprese le forze dell'opposizione) può impedire l'assegnazione in sede legislativa: dipende dalla posizione iniziale dello status quo, fermo restando che tale posizione non può mai essere interna all'insieme di Pareto della Commissione. Per uno status quo lontano dal punto ideale del governo e vicino a quello della forza di opposizione in commissione, il beneficio di determinare un esito non facilmente ricontrattabile dagli altri attori della commissione è annullato dalla lontananza di tale esito dai punti ideali degli attori governativi. In alcuni casi qualsiasi esito incerto della procedura di approvazione a maggioranza potrebbe essere preferibile.

Nella nostra rappresentazione spaziale l'uso della sede legislativa non è necessariamente associato alla produzione delle famigerate leggi, ossia di leggi microsezionali di scarsa importanza. Le leggi approvate in sede legislativa possono essere anche leggi importanti e riguardare mutamenti rilevanti dello status quo. Non possono riguardare materie controverse ossia materie rispetto alle quali un mutamento dello status quo danneggia almeno uno degli attori che compongono la commissione ed è improbabile che riguardino il mutamento di uno status quo molto prossimo all'opposizione. Questo risultato concorda con l'analisi condotta da Di Palma (1978) secondo il quale ben il 67% di tutti i disegni di legge di origine governativa che riguardano interessi nazionali o settoriali erano approvati in commissione.

La decretazione di urgenza

I vantaggi della sede legislativa giustificano un uso parsimonioso della decretazione di urgenza quale quello verificatosi nelle prime legislature: il disegno di legge di conversione del decreto legge può essere infatti assegnato solo in sede referente e deve essere approvato dall'aula a maggioranza; può non essere convertito pur avendo creato nel frattempo effetti sulla realtà

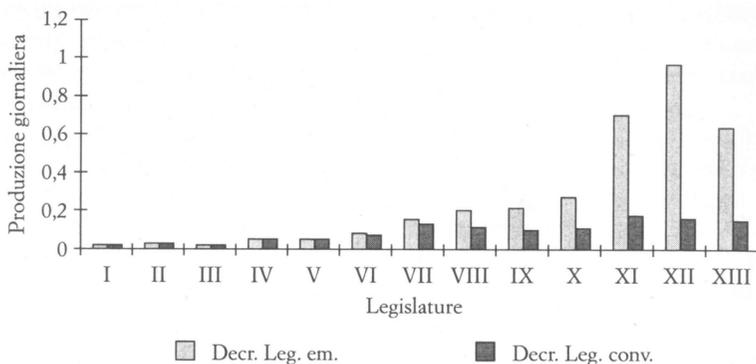


FIG. 8. Decreti legge emanati e decreti legge convertiti al giorno.

Fonte: Camera dei Deputati: Compendio Statistico dalla I alla XII legislatura; Sito www.parlamento.it

politica e sociale; può essere pesantemente emendato. E può essere reiterato¹⁵.

Con il passare delle legislature i disegni di legge governativi approvati in sede legislativa sembrano essere stati sostituiti, dapprima lentamente poi sempre più convulsamente, dai decreti legge. Come è possibile¹⁶?

La sede legislativa interessa tutte le situazioni in cui esiste un mutamento di *policy* unanimemente preferito da governo e commissione: se il perimetro dell'insieme di Pareto di commissione-governo si allarga progressivamente a causa della frammentazione, la frequenza potenziale di tali situazioni diminuisce.

Aumenta il numero di situazioni in cui il governo, pur desiderando un mutamento dello status quo, non può ottenerlo tramite la sede legislativa. Inoltre, la convenienza per il governo della sede legislativa rispetto ad altre procedure è legata essenzialmente, come mostrato, alla brevità dei tempi decisionali e alla certezza sul contenuto dell'esito. Nell'esempio illustrato l'area di accordo fra maggioranza governativa ed opposizione è ristretta. Cosa accadrebbe se l'opposizione si avvicinasse al governo, ossia se si verificasse un processo di depolarizzazione?

¹⁵ Questo era vero fino alla recente sentenza della Corte costituzionale del novembre del 1997.

¹⁶ Dati provenienti dal «Compendio statistico dalla I alla XII Legislatura», Camera dei Deputati.

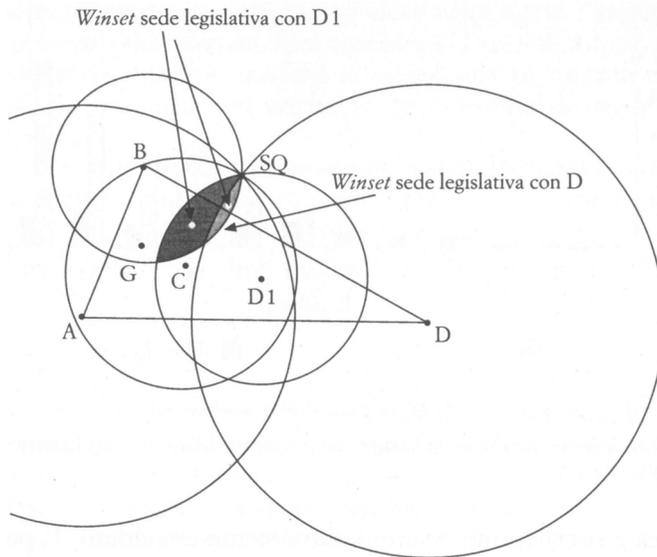


FIG. 9. Area di accordo in sede legislativa e processo di depolarizzazione.

Nella figura 9 lo spostamento da D a D1 dell'opposizione, ovvero un processo di depolarizzazione, allarga l'area del *winset* della sede legislativa, come per altro previsto dalla seconda proposizione del modello.

In tal caso l'area di accordo fra attori in commissione (compreso il governo) è molto più ampia ma anche maggiori i costi di contrattazione. Sebbene il governo mantenga il parziale potere di agenda conferitogli dalla sede legislativa, diventa più difficile determinare all'interno del governo stesso quale alternativa scegliere fra le molte unanimemente preferite da tutti. Fintanto che l'opposizione era collocata in D, le alternative allo status quo unanimemente preferite erano poche. Con l'opposizione in D1 sono molte di più e aumentano via via che l'opposizione si approssima ai partiti di governo. Al limite se tutte le forze politiche facessero parte del governo non esisterebbe alcuna convenienza a cercare di adottare la sede legislativa. Paradossalmente in sede legislativa la maggiore distanza dell'opposizione serve a semplificare il processo di scelta all'interno della compagine governativa.

Ciò che è avvenuto in Italia dalla VII legislatura in avanti è

un aumento della frammentazione parlamentare ed un avvicinamento progressivo dell'opposizione allo spazio politico occupato dal governo. Due condizioni che rendono sempre meno conveniente l'utilizzo della sede legislativa.

Le alternative a disposizione dell'esecutivo sono la procedura ordinaria e la decretazione di urgenza. Entrambe prevedono un'approvazione a maggioranza dell'aula ma il decreto legge è immediatamente (anche se temporaneamente) in vigore.

Se l'ipotesi avanzata da Tsebelis fosse corretta, cioè se in Italia, come in altri regimi parlamentari, le dimensioni del *winset* dello status quo fossero limitate alle alternative che sono unanimemente preferite allo status quo dai membri del governo, allora il formato della compagine governativa dovrebbe influire sul numero di decreti legge approvati e sugli stessi tempi di approvazione: all'aumentare del numero di attori governativi dovrebbe diminuire il numero di decreti approvati (e probabilmente diminuire anche il tempo richiesto per la loro definitiva approvazione).

Se al contrario gli attori al governo non sono rilevanti nel vincolare le maggioranze possibili in parlamento allora l'ampiezza del *winset* dello status quo, pur in presenza di un aumento della frammentazione parlamentare, potrebbero essere molto grande e non dipendere dall'ampiezza della compagine governativa. Infatti, sappiamo dalla proposizione 3b del modello che, mentre l'aumento della frammentazione di un attore collettivo che decida a maggioranza qualificata – e quindi a maggior ragione all'unanimità – produce con crescente frequenza lo stallo (il governo nell'ipotesi di Tsebelis e la commissione in sede legislativa), con lo stesso livello di frammentazione e la regola di maggioranza (commissione e aula in sede di conversione del decreto legge) sono possibili ancora molti mutamenti dello status quo. E quindi l'aumento della frammentazione parlamentare accrescerebbe il ricorso ai decreti legge, lo strumento con il quale è ancora possibile da parte del governo promuovere un mutamento¹⁷.

I risultati del test statistico¹⁸ confermano la nostra ipotesi e smentiscono quella di Tsebelis.

¹⁷ Mentre i disegni di legge «ordinari» sarebbero approvati con sempre minore frequenza.

¹⁸ Dati provenienti dal «Compendio statistico dalla I alla XII Legislatura», Camera dei Deputati. Purtroppo la regressione compiuta sul numero di decreti legge convertiti è meno affidabile delle precedenti perché compiuta solo su sedici anni. Non esiste prima del 1979 un elenco dei decreti legge emanati e convertiti per anno.

TAB. 2. *Impatto degli attori governativi e degli attori parlamentari nella approvazione di decreti legge (1979-1995). Dati provenienti dal «Compendio statistico dalla I alla XII Legislatura», Camera dei Deputati*

Variabile Dipendente	R ²	Adj R ²	Coefficiente
<i>Totale disegni di legge di conversione di decreti legge approvati</i>			
<i>Con attori governativi</i>	0,699	0,599	
Attori governativi			0,441
Numero partiti effettivi in parlamento			1,045
Anno di elezione			-0,231
Numero di Governi			-0,726
<i>Senza attori governativi</i>	0,587	0,492	
Numero partiti effettivi in parlamento			0,863
Anno di elezione			-0,258
Numero di Governi			0,419

Non solo il numero di partiti al governo non inibisce il numero di disegni di legge approvati ma anzi sembra addirittura aumentarlo. Probabilmente i decreti emanati da una compagine governativa più estesa registrano con maggiore fedeltà le preferenze diffuse in parlamento e hanno pertanto una maggiore probabilità di essere convertiti. La variabile più importante resta comunque la frammentazione in parlamento.

Può la rappresentazione spaziale suggerire quale sia il contenuto dei decreti? La crescita vertiginosa della decretazione di urgenza è conseguenza, da un lato, della frammentazione e, dall'altro, della depolarizzazione. Nel primo caso, il decreto è uno strumento in mano al governo o ad una parte del governo per sottrarre temporaneamente la decisione ai veti incrociati interni alla commissione e/o allo stesso governo (quando lo status quo è interno all'insieme di Pareto di commissione-governo). Nel secondo, è uno strumento per affrontare rapidamente un problema non controverso quando la vicinanza delle forze politiche è tale da rendere l'adozione della sede legislativa non meno dispendiosa in costi di contrattazione della conversione di un decreto legge senza il vantaggio di entrare immediatamente in vigore.

Ma per quali motivi nel primo caso i partiti membri di un

governo dovrebbero acconsentire all'emanazione di un decreto che li danneggia? Perché non porre un veto? Perché non uscire dal governo? Alle considerazioni già svolte sulla credibilità della minaccia di crisi possiamo aggiungere altre osservazioni dedotte dalla rappresentazione spaziale. In genere fra le alternative in grado di sconfiggere lo status quo a maggioranza in parlamento c'è anche un'alternativa in grado di sconfiggere il decreto, e preferibile allo status quo per il partito inizialmente danneggiato. Se i decreti sono emendabili e reiterabili, una di tali alternative potrebbe essere l'esito finale o quest'ultimo potrebbe corrispondere ad una mancata decisione ossia al decadimento definitivo del decreto stesso.

L'assenza di un potere di agenda del governo paradossalmente rende possibili alcune decisioni che altrimenti verrebbero bloccate da almeno un membro del governo. In altre parole almeno fin tanto che i punti ideali del governo sono compresi all'interno dell'insieme di Pareto della commissione, come implicitamente supposto nella nostra argomentazione, esiste un *trade-off* fra la capacità del governo di promuovere il mutamento e la capacità di guidarlo. Tanto più è in grado di guidarlo (ossia ha un potere di agenda), tanto meno sarà in grado di promuoverlo e viceversa.

Conclusioni

È ormai un luogo comune rileggere la vicenda politica della prima Repubblica come una vicenda contrassegnata dal cosiddetto consociativismo o, se si preferisce, dalla generale condivisione delle scelte politiche fra governo ed opposizione. Una rilettura della medesima vicenda attraverso un modello di *veto players*, opportunamente modificato per tener conto anche dei dettagli delle regole parlamentari, permette tuttavia di attribuire un significato forse nuovo a questa vicenda. E lo stesso modello dei *veto players* è arricchito dall'applicazione al caso italiano. Nelle prime legislature della prima repubblica il governo sembra essere molto efficace nell'arena parlamentare. Gli stessi dati potrebbero essere interpretati sia come prevalenza «procedurale» del governo sul parlamento, sia come arrendevolezza e disponibilità «culturale» all'accordo di partiti che si mostravano fieramente avversi durante le campagne elettorali. Secondo la nostra interpretazione a rendere almeno formalmente più effica-

ce il governo nell'arena parlamentare era la combinazione di alcune regole del processo legislativo con la bassa frammentazione e l'elevato grado di polarizzazione.

La funzione di quest'ultimo elemento, la polarizzazione, appare controintuitiva. Com'è possibile che il disaccordo crei le premesse per una migliore efficacia decisionale? In uno spazio di policy multidimensionale, in assenza di un forte potere di agenda da parte del governo rispetto agli altri attori in parlamento, la distanza elevata fra gli attori del sistema politico aiuta, riducendone il numero, a selezionare le alternative allo status quo. Senza un potere di agenda sappiamo infatti dai teoremi sulle maggioranze cicliche, che lo stallo può crearsi anche quando esiste un accordo unanime sulla necessità di mutamento. E le probabilità che tale stallo perduri dipendono dall'ampiezza dell'insieme di alternative in grado di battere lo status quo e attorno alle quali è in grado di formarsi una maggioranza vincente. L'assegnazione in sede legislativa esige il consenso unanime della commissione e quindi riduce il pericolo di stallo per troppo «accordo» e consente al governo di sottrarre la propria proposta alla continua ricontrattazione. Nella sua formulazione il modello di Tsebelis confonde le potenzialità del mutamento con le probabilità che questo si traduca in decisioni perché non considera i casi in cui nessun attore ha un forte potere di agenda. Il declino dell'iniziativa governativa in commissione e l'aumento dei decreti legge sono l'effetto combinato, a seconda delle circostanze, del maggiore stallo per assenza di accordo e del maggiore stallo per troppo «accordo».

La nostra interpretazione dell'interazione governo-parlamento, corroborata dai risultati dell'analisi statistica, presuppone che il sistema politico italiano abbia le seguenti caratteristiche:

- 1) potere di agenda del governo assente o molto debole;
- 2) crescente frammentazione in parlamento;
- 3) crescente depolarizzazione;
- 4) debole disciplina di partito (in particolare dei leader al governo nei confronti dei gruppi parlamentari);
- 5) debole disciplina di governo (scarso rispetto in parlamento degli impegni presi in sede governativa).

Possono riforme parziali migliorare le *performances* del governo in parlamento? Un potenziamento del potere di agenda del governo in un contesto di elevata frammentazione migliora

la capacità decisionale del medesimo solo nel caso di governi di minoranza o tecnici, mentre in tutti gli altri casi trasla lo stallo nelle sue due forme dall'arena parlamentare a quella governativa. La recente sentenza della Corte costituzionale sulla non reiterabilità dei decreti legge ha involontariamente fornito un potere di agenda al governo nei confronti del parlamento, dal momento che ha sottratto tale forma di provvedimento alle interminabili contrattazioni che avvenivano fra una reiterazione e l'altra ma ha anche reso più difficile il raggiungimento di un accordo all'interno del governo sull'utilizzo dello strumento stesso. L'impressione è che sia aumentato il ricorso allo strumento del semplice disegno di legge più debole ma anche meno conflittuale. Effetti simili potrebbero avere provvedimenti atti a migliorare la disciplina di governo.

La riduzione della frammentazione in parlamento attraverso una ulteriore riforma elettorale, sebbene formalmente possibile, potrebbe essere un rimedio solo apparente od indebolire ulteriormente la disciplina di partito. Per esempio, l'adozione di un sistema uninominale può rafforzare ulteriormente il legame del rappresentante con il proprio collegio e personalizzare ancor di più la rappresentanza creando le premesse per una ancora maggiore autonomia del parlamentare dal proprio gruppo. Avere pochi gruppi non significa avere poca frammentazione, se quest'ultima non si esprime più attraverso i gruppi, ma dentro i gruppi stessi. Se, poi, come effetto della riforma elettorale la competizione costringe gli attori ad assumere posizioni simili, allora la depolarizzazione in assenza di un chiaro potere di agenda aumenta l'area di incertezza, lo stallo per indecidibilità.

Le caratteristiche citate non sono un semplice elenco di norme, un campionario di comportamenti o una lista di regolarità: sono una configurazione di regole. È probabile che ogni modificazione parziale di una regola è probabile che venga compensata dal diverso funzionamento di qualche altra regola, dal diverso comportamento degli attori. Perché una riforma produca gli effetti attesi dovrebbe riguardarle tutte.

Riferimenti bibliografici

- Cotta, M. (1994), *The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament. Transformation of Executive-legislative Subsystem after the Second World War*, in G. Copeland e S. Patterson (a cura di), *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp. 59-84.
- (1996), *La crisi del governo di partito all'italiana*, in M. Cotta e P. Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-52.
- Di Palma, G. (1978), *Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano*, Bologna, Il Mulino.
- (1987), *Parlamento-arena o parlamento di trasformazione?*, in «Rivista italiana di scienza politica», XVII, n. 2, pp. 179-202.
- Ferejohn, J., R. McKelvey e E. Packell, (1984), *Limiting Distributions for Continuous State Markov Voting Models*, in «Social Choice and Welfare», n. 1, pp. 45-67.
- Huber, J. (1996), *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krehbiel, K. (1988), *Spatial Models of Legislative Choice*, in «Legislative Studies Quarterly», n. 13, pp. 259-321.
- Kreppel, A. (1997), *The Impact of Parties in Government on Legislative Output in Italy*, in «European Journal of Political Research», n. 31, pp. 327-350.
- Miller, N., B. Grofman e S. Feld (1989), *The Geometry of Majority Rule*, in «Journal of Theoretical Politics», n. 4, pp. 68-96.
- Morisi, M. (1992), *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore.
- Morisi, M. e F. Cazzola (1981), *La decisione urgente: usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», vol. XII, n. 3 pp. 447-82.
- Pizzorno, A. (1993), *Le difficoltà del consociativismo*, in A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, pp. 285-313.
- Sartori, G. (1963), *Dove va il parlamento in Italia*, in S. Somogy, L. Lotti, A. Predieri e G. Sartori (a cura di), *Il parlamento italiano: 1946-1963. Una ricerca diretta da Giovanni Sartori*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 281-386.
- (1974), *Rivisitando il pluralismo polarizzato*, in F. Cavazza e S. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, Garzanti, pp. 296-323.
- Schmidt, M.G. (1995), *La Germania: Il paese della grande coalizione*, in J. Colomer (a cura di), *La politica in Europa*, Bari-Roma, Laterza.
- Strom, G.S. (1990), *The Logic of Lawmaking: A Spatial Theory Approach*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tsebelis, G. (1995a), *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and*

- Multipartyism*, in «British Journal of Political Science», n. 25, pp. 289-326.
- (1995b), *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies*, in H. Döring (a cura di), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin Press, pp. 83-111.
 - (1999), *Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis*, in «American Political Science Review», vol. 93, n. 3, pp. 591-608.
 - (2000), *Veto Players and Institutional Analysis*, in «Governance» vol. 13, n. 4, pp. 441-474.