

Università degli Studi di Firenze  
Dottorato di ricerca in Scienza Politica

STRATEGIE DI COOPERAZIONE  
NELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
ITALIANE

Il caso della commissione Ambiente

Chiara Tintori

Tesi presentata per il conseguimento del  
Dottorato di Ricerca in Scienza Politica  
dell'Università degli Studi di Firenze  
Ciclo XII

Febbraio 2000



*Al mio sposo Stefano:  
...per tutto l'amore con il quale  
mi ha incoraggiato e sostenuto  
in questi tre anni.*

## ***INDICE***

<b>RINGRAZIAMENTI .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>8</b>
<b>LE COMMISSIONI PARLAMENTARI E L'ANALISI POLITOLOGICA .</b>	<b>16</b>
1. I POTERI DECISIONALI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI .....	17
1.1 Il potere di agenda.....	17
1.2 Il potere di emendamento.....	22
2. IL COMPORTAMENTO DEI MEMBRI DELLE COMMISSIONI E LA TEORIA DEI GIOCHI .....	30
2.1 I giochi di cooperazione: dalla razionalità all'efficienza.....	31
2.2 Lo scambio dei voti.....	37
3. UN MODELLO "OLTRE" LA TEORIA RAZIONALE .....	39
3.1 Le variabili esplicative della cooperazione.....	41
3.1.1 <i>La reciprocità</i> .....	44
3.1.2 <i>La fiducia</i> .....	45
3.1.3 <i>La reputazione</i> .....	46
3.1.4 <i>Le variabili strutturali</i> .....	47
3.2 L'applicazione del modello alle commissioni parlamentari.....	55
<b>LA PRODUTTIVITÀ LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO: DALL'AULA ALLA COMMISSIONE.....</b>	<b>58</b>
1. UNO SGUARDO D'INSIEME: TRA GOVERNO E PARLAMENTO .....	60
1.1 L'iniziativa legislativa.....	61
1.2 I procedimenti legislativi conclusi .....	62
2. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELL'VIII COMMISSIONE.....	71
2.1 Progetti di legge assegnati e approvati.....	72
2.2 Le sedi di lavoro.....	73
<b>GLI INDICATORI DELLA COOPERAZIONE NELLA COMMISSIONE AMBIENTE .....</b>	<b>76</b>
3.1 LA REPUTAZIONE.....	76
3.1.1 <i>Gli indicatori della reputazione nella storia degli studi parlamentari</i> .....	77
3.1.2 <i>I curricula dei membri della commissione: anzianità e competenza</i> .....	82

3.1.3 <i>La distribuzione del lavoro in commissione: incarichi istituzionali e relatori</i> .....	90
3.1.4 <i>Quale reputazione?</i> .....	95
3.2 LA RECIPROCIÁ .....	97
3.2.1 <i>L'analisi dei tempi e degli emendamenti nella storia degli studi parlamentari</i> .....	99
3.2.2 <i>I tempi di permanenza dei progetti di legge in commissione</i> .....	102
3.2.3 <i>L'esame degli emendamenti: un indicatore privilegiato</i> .....	107
3.2.4 <i>Il potenziale strategico della reciprocità</i> .....	112
3.3 LA FIDUCIA.....	113
3.3.1 <i>Gli indicatori della fiducia nella storia degli studi parlamentari</i> .....	114
3.3.2 <i>I firmatari dei progetti di legge</i> .....	115
3.3.3 <i>Gli interventi durante la discussione dei progetti di legge</i> .....	119
3.3.4 <i>Una valutazione complessiva della fiducia</i> .....	128
<b>CONCLUSIONE</b> .....	<b>130</b>
<b>ALLEGATI</b> .....	<b>142</b>
1. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella X legislatura.....	142
2. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nell' XI legislatura.....	144
3. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella XII legislatura.....	146
4. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella XIII legislatura .....	147
5. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nella X legislatura.....	150
6. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nell' XI legislatura.....	153
7. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nella XII legislatura.....	155
8. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nella XIII legislatura. ....	156
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b> .....	<b>159</b>

## ***RINGRAZIAMENTI***

Tre anni di dottorato di ricerca mi hanno permesso di collaborare con diverse persone che, a vario titolo, hanno contribuito allo svolgimento di questa ricerca. Ad esse vorrei esprimere la mia gratitudine.

Ringrazio il coordinatore del dottorato in Scienza Politica dell'Università di Firenze, il prof. Leonardo Morlino che, svolgendo con competenza e dedizione il suo incarico, è stato di costante incoraggiamento nel corso di questi anni.

Ringrazio con particolare riconoscenza il mio *tutor*, la prof.ssa Gloria Regonini, per la disponibilità e l'attenta premura con la quale mi ha guidato nello svolgimento di questa ricerca.

Ringrazio Elinor Ostrom per il prezioso confronto operato via *e-mail*, grazie al quale ho avuto l'opportunità di verificare l'applicabilità del "suo" modello al caso delle commissioni parlamentari italiane.

Ringrazio l'Ufficio di Segreteria della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati, per avermi dato la possibilità di accedere ripetutamente al materiale a loro disposizione.

Ringrazio tutti gli amici con i quali ho condiviso il dottorato, quelli che ho solo conosciuto, e quelli con i quali è stato possibile instaurare un proficuo rapporto di collaborazione, in particolare: Franca Maino, Paolo Ferrari, Matthias Koenig, Nicola Giannelli, Paola Bordandini, Marco Cucchini e Paolo Graziano.

Ringrazio tutti i colleghi del Dipartimento di Sociologia della Facoltà di Scienza Politica dell'Università di Milano, in particolare il prof. Alberto Martinelli e Nicola Pasini, per avermi inserito a pieno titolo nel "gruppo dei politologi" e per avermi concesso la disponibilità ad utilizzare gli spazi e le strutture del Dipartimento. Inoltre, Marco Giuliani, Francesco Zucchini e Luciano Fasano, per le loro preziose osservazioni in sede di formulazione e di stesura del progetto di ricerca.

Un sincero ed affettuoso ringraziamento ai nonni e a tutti gli amici che, prendendosi cura della piccola Sara, mi hanno lasciato il tempo necessario per lo svolgimento di questo lavoro.

Ed infine, un GRAZIE proprio a te, bimba Sara, per la gioia che continuamente manifesti e per tutti gli imprevisti con i quali hai reso questa ricerca un'impresa originale, ...al limite dell'impossibile, rendendomi sempre più consapevole che ciò che conta realmente è l'averti donato la vita!

## ***INTRODUZIONE***

Per affrontare uno studio sul parlamento italiano, l'ennesimo tra i molti che hanno arricchito la letteratura politologica negli ultimi quarant'anni, occorre prima di tutto chiarire quale prospettiva di indagine si predilige.

È infatti noto che esistono almeno tre tipi di ricerche incentrate sull'organo collegiale parlamento,<sup>1</sup> e che assumono come unità di analisi rispettivamente: le strutture istituzionali e i sistemi di interazione che si svolgono all'interno di queste, il singolo parlamentare e il suo ruolo politico rispetto all'elettorato, ai partiti e ai suoi colleghi, ed infine, l'atto parlamentare in quanto espressione delle funzioni del parlamento stesso.<sup>2</sup>

Tuttavia, occorre subito precisare che i confini tra i diversi tipi di studi parlamentari, sebbene in teoria siano così netti e precisi, appaiono in pratica alquanto confusi, essendo frequenti sovrapposizioni e casi che sfuggono ad una classificazione precisa. Questo accade perché in pratica è difficile, se non impossibile, studiare le funzioni e le attività del parlamento senza occuparsi delle persone che lo compongono, incaricate di svolgere le mansioni dello stesso e, d'altra parte, è impossibile identificare il ruolo dei suoi membri, se non si prendono in considerazione le strutture e le funzioni dell'organo collegiale.

Queste precisazioni, che consentono di definire in linea generale i tipi di studi parlamentari, ci permettono di collocare la nostra ricerca molto vicina al settore di indagini che riguarda le funzioni o le attività del parlamento, ed in particolare quella legislativa. Infatti, proprio

---

<sup>1</sup> La definizione, non certo esaustiva, ma che costituisce un punto di riferimento all'interno dell'analisi proposta è la seguente: *"il parlamento è un'assemblea o un sistema di assemblee alla base delle quali sta un principio rappresentativo, variamente specificato, che determina i criteri della loro composizione."* Bobbio, Matteucci e Pasquino [1990, 749].

<sup>2</sup> Per una rassegna più approfondita sui tipi di studi parlamentari esistenti, si veda Cantelli, Mortara e Movia [1974].



l'approfondimento delle principali caratteristiche del processo di formazione delle leggi ci consente di focalizzare la nostra attenzione su una particolare dimensione strutturale del sistema parlamentare: le commissioni permanenti.<sup>3</sup>

L'esistenza delle commissioni scaturisce da un'esigenza pratica di efficienza da parte delle assemblee plenarie, data la crescente e sempre più specializzata attività legislativa alla quale i parlamenti sono chiamati a far fronte. Per questo, le commissioni si caratterizzano, non solo come organi collegiali più ristretti, ma principalmente come strutture dotate di maggiore competenza e specializzazione. Tuttavia, tra i moderni sistemi parlamentari che prevedono le commissioni come articolazione operativa della funzione legislativa<sup>4</sup>, solo in alcuni esse si sono ritagliate un ruolo da protagoniste, dovuto in gran parte agli ampi poteri assunti, in buona parte alla stabilità del personale parlamentare, alla sua qualità professionale, oltre all'esperienza parlamentare e alla specializzazione acquisita.

Indubbiamente, il sistema parlamentare italiano, assieme a quello statunitense, rappresenta l'esempio più completo e articolato nel quale le commissioni permanenti svolgono importanti e ordinarie funzioni legislative, grazie all'ampiezza dei poteri decisionali ad esse attribuiti.

In particolare, si fa riferimento all'esistenza della possibilità che le commissioni parlamentari italiane procedano all'esame e all'approvazione definitiva di un provvedimento legislativo, senza che l'assemblea plenaria si pronunci in merito allo stesso – tale procedura si attua in sede legislativa.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Alla base dell'organizzazione delle commissioni vi sono criteri di distribuzione del lavoro – commissioni specializzate e non – e criteri relativi alla durata delle stesse – commissioni *ad hoc* e permanenti.

<sup>4</sup> Per una completa ed approfondita rassegna sulla struttura e sulla funzione delle commissioni parlamentari nei parlamenti del mondo si veda Inter-Parliamentary Union [1986], mentre informazioni più aggiornate sono rintracciabili sui Web Sites of National Parliaments, all'indirizzo <http://www.ipu.org/english/parlweb.htm#d>.

<sup>5</sup> È da sottolineare che questo particolare tipo di procedura in sede legislativa costituisce un fenomeno pressochè unico nel panorama del parlamentarismo mondiale, sia in termini di scarsa diffusione, visto che qualcosa di simile esiste solo in Camerun e, in parte, in Spagna, sia in termini di utilizzazione [Massai 1993, 119].

Le commissioni parlamentari italiane rivelano così la loro natura di piccole legislature [Cain, Ferejohn e Fiorina 1987, 12] dotate di enormi poteri, spesso ulteriormente ampliati dalla costituzione di comitati ristretti, che agevolano la formazione dell'agenda e lo scambio del voto [Regonini 1996, 94].

Una volta chiarito che l'interesse della nostra ricerca si rivolge ai processi decisionali interni alle commissioni parlamentari italiane, resta da definirne l'obiettivo principale.

Da un punto di vista strettamente metodologico, non intendiamo limitarci a fornire le caratteristiche principali delle commissioni e dei processi legislativi interne alle stesse, quasi a voler compiere un'attività eminentemente descrittivo-interpretativa. L'ambizione è, invece, quella di giungere alla formulazione di una spiegazione relativa al fenomeno oggetto di studio.

Per comprendere meglio che cosa intendiamo ponendoci l'obiettivo di spiegare, e non solo di descrivere, i processi di formulazione delle decisioni legislative nelle commissioni parlamentari, ci vengano in aiuto queste parole di Panebianco:

*“Elaborare una spiegazione adeguata significa individuare con l'ausilio di generalizzazioni law-like un «insieme di condizioni» (network) causali e ricostruirne le interrelazioni. Detto in altri termini ancora, il compito della spiegazione è quello di identificare meccanismi causali (Elster 1989). Anche se, realisticamente, dovremo sempre essere coscienti del fatto che le nostre spiegazioni potranno identificare solo alcuni aspetti (mai tutti) del complesso ingranaggio causale che presiede al fenomeno in esame”* [Panebianco 1991, 156].

Per ciò che riguarda il contenuto specifico della nostra spiegazione, esso consiste nell'individuare i meccanismi che stanno alla base dei processi decisionali delle commissioni parlamentari italiane, con lo scopo di spiegare lo stile consensuale che si è affermato al loro interno.

È ormai noto, infatti, che quando una commissione parlamentare giunge ad un esito decisionale rispetto ad una proposta di legge, lo fa ottenendo un consenso molto ampio, grazie a maggioranze prossime

all'unanimità, cioè comprendenti tutte le forze politiche.<sup>6</sup> L'ampiezza del consenso non caratterizza soltanto l'approvazione della proposta di legge, e dunque il suo esito positivo, ma riguarda anche il suo eventuale accantonamento.

La presenza di meccanismi scarsamente conflittuali necessita, a nostro avviso, di una spiegazione che sappia approfondire il comportamento dei singoli attori coinvolti nel processo decisionale, alle prese con il sistema politico-istituzionale, quali la legge elettorale, o il sistema di partito<sup>7</sup>, oppure il rapporto tra il governo e il parlamento.

Pertanto, l'unità di analisi preferita dalla nostra indagine è l'individuo - nonché il singolo deputato membro della commissione - inteso come attore razionale, che cerca di massimizzare la propria utilità personale sulla base delle informazioni acquisite. Ne deriva che il criterio di analisi prescelto è molto prossimo all'individualismo metodologico, dal momento che si procede dai singoli individui, intesi come attori politici unitari, per giungere ad osservare quali sono, rispetto ai loro comportamenti, i concreti sistemi di vincoli e di opportunità [Martelli, 1999 e Zucchini, 1997].

Secondo questa prospettiva, la nostra ricerca si articolerà in tre capitoli, al quale faranno seguito le conclusioni.

Nel primo capitolo, dedicato all'approfondimento dei modelli teorici che hanno come oggetto le commissioni parlamentari, un'attenzione specifica sarà rivolta ai poteri decisionali delle commissioni stesse, in particolare quello di agenda e quello di emendamento; al comportamento dei membri delle stesse nella fase decisionale, nonché ai meccanismi che si sviluppano all'interno delle commissioni, facendo esplicito riferimento alla

---

<sup>6</sup> In questa direzione si collocano le principali ricerche sulla produzione legislativa italiana. Si veda, tra gli altri, Somogyi, Lotti, Predieri e Sartori [1963], Cazzola [1972], Di Palma [1978], Morisi [1992], De Micheli [1994], Giuliani [1995] e Zucchini [1997].

<sup>7</sup> Per quanto riguarda l'importanza dei partiti nell'attività di *policy making*, il dibattito internazionale, come quello italiano, l'ha ormai messa in discussione. Si veda Cotta [1994] e Giuliani [1995].

*teoria dei giochi*.<sup>8</sup> Infatti, l'utilizzo di questo strumento concettuale consente di cogliere quei fenomeni interni alle commissioni parlamentari che reputiamo essenziali, quali relazioni, negoziati, cooperazione tra i singoli deputati e i loro meccanismi di integrazione, definendo un modello interpretativo ipotetico di *gioco di cooperazione*. L'evoluzione dello stesso permetterà, in un secondo momento, di approfondire quei meccanismi specifici (tra i quali lo *scambio dei voti*) che consentono all'intero sistema decisionale delle commissioni di passare dalla razionalità all'efficienza, e di perdurare nel tempo.

Nella parte centrale della sezione teorica, l'analisi si concentrerà sulla possibilità di spiegare il sistema delle strategie di cooperazione interne alle commissioni parlamentari, avvalendosi di un modello esplicativo potenzialmente in grado di chiarire in quali condizioni gli attori razionali, che si trovano in situazioni dilemmatiche, compiono scelte efficienti per l'intero sistema decisionale. Infatti, tale modello si pone come obiettivo principale di dimostrare in quale modo gli attori razionali effettuano decisioni per ottenere risultati che sono "*better than rational*" [Ostrom, 1998]. In quest'ultimo paragrafo del primo capitolo, saranno dettagliatamente analizzate le variabili endogene – la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione* – con particolare attenzione al circuito normativo che si struttura tra le stesse. Infatti, il modello prescelto come griglia interpretativa ha come nucleo centrale della sua struttura la cooperazione, intesa come funzione della *reciprocità*, della *reputazione* e della *fiducia* (cfr. graf.1.1 di pag. 41).

Infine, si definiranno le variabili esogene del modello appena introdotto, ipotizzandone un'applicazione allo studio delle strategie cooperative interne alle commissioni parlamentari italiane, mediante l'assimilazione delle variabili esogene del modello stesso alle caratteristiche politico-istituzionali delle commissioni.

---

<sup>8</sup> Come definizione della *teoria dei giochi* si consideri quella di Schelling: "*studio delle aspettative razionali, coerenti, che i partecipanti possono avere nei confronti delle*

Per quanto riguarda la parte empirica, esplicitamente rivolta alla verifica dell'applicabilità del modello comportamentale all'attività legislativa dell'VIII commissione parlamentare della Camera dei Deputati, Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici, l'analisi si svolgerà secondo una prospettiva comparata diacronica, che comprende le ultime quattro legislature: la X (dal 2 luglio 1987 al 22 aprile 1992), l'XI (dal 23 aprile 1992 al 14 aprile 1994) la XII (dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996) e l'attuale - XIII - sebbene non ancora conclusa.

Secondo questa scansione temporale, nel secondo capitolo procederemo, in un primo momento, all'analisi complessiva dell'attività legislativa del parlamento italiano, intesa come ammontare delle iniziative presentate e delle leggi emanate, prestando particolare attenzione al ruolo del parlamento e del governo nell'insieme dei progetti di legge attivati e approvati; in un secondo momento, presenteremo i dati relativi al procedimento legislativo "decentrato", così come si sviluppa all'interno dell'VIII commissione parlamentare.

Infine, il terzo ed ultimo capitolo rappresenterà il cuore della verifica dell'applicabilità del modello formale presentato nella prima sezione. Infatti, al suo interno verranno approfonditi, in tre differenti e successivi paragrafi, alcuni indicatori preferenziali relativi alle tre variabili endogene del modello: la *reputazione*, la *reciprocità* e la *fiducia*. Di questi indicatori verrà fornito un breve ma significativo *excursus* storico dell'utilizzo che ne è stato fatto in precedenti ricerche sull'attività legislativa del parlamento italiano.

Per quanto riguarda la verifica dell'esistenza o meno all'interno della commissione Ambiente della reputazione, gli indicatori prescelti sono riconducibili a due dimensioni: il *curriculum* dei singoli parlamentari e l'attività svolta dagli stessi all'interno della commissione. Circa il *curriculum*, è nostro interesse focalizzare l'attenzione sull'età dei parlamentari, sull'anzianità di presenza alla Camera, nonché sul livello di

---

*rispettive scelte sociali*" [1989, 11].

istruzione e sul tipo di professione diffusi all'interno della stessa. A proposito dell'attività svolta dai deputati in commissione, verrà analizzata la distribuzione di lavoro, in termini di relazione ai progetti di legge e di incarichi istituzionali ricoperti (presidente, vicepresidente e segretari).

La trasposizione sul piano empirico della *reciprocità* ci conduce ad individuare altri due indicatori: la durata dell'*iter* compiuto dai provvedimenti legislativi all'interno della commissione, e l'esame degli emendamenti presentati durante la discussione nella stessa.

Infine, per quanto riguarda la verifica empirica circa la presenza all'interno della commissione Ambiente di quelle condizioni che permettono ai singoli deputati di sviluppare atteggiamenti più o meno inclini al sorgere di aspettative cooperative nei confronti dei propri colleghi, si sono scelti i seguenti indicatori: i firmatari dei provvedimenti legislativi e gli interventi dei deputati in commissione, durante la discussione degli stessi. Entrambi gli indicatori sono orientati ad individuare quei luoghi o quei momenti della prassi decisionale interna alla commissione, nei quali i membri hanno l'opportunità di esprimere atteggiamenti concreti favorevoli alla formazione e al permanere della fiducia.

Una volta esaurita la verifica empirica, secondo gli indicatori proposti, si tenterà di formulare un'integrazione, il più completa possibile, tra i risultati dell'analisi sul comportamento dei membri dell'VIII commissione e il modello teorico, secondo due direzioni: recuperando la comparazione diacronica tra le quattro legislature in oggetto, e approfondendo la validità del modello esplicativo - sulla base delle variabili endogene *reputazione*, *fiducia* e *reciprocità* - come griglia interpretativa delle strategie di cooperazione interne alla commissione Ambiente.

A tale integrazione verranno dedicate le conclusioni.

In particolare, si metterà in evidenza come l'intero circuito normativo del modello formale sia stato determinante al fine di garantire uno scorrimento dei processi decisionali all'interno della commissione in esame, soprattutto nel periodo di transizione, cioè dopo il 1994. Infatti, la

verifica empirica ci consentirà di porre in risalto come il concetto di reciprocità - riferito all'insieme dei meccanismi di cooperazione - abbia abbandonato la valenza negativa propria del periodo della Prima Repubblica, assimilabile all'idea di collusione, di inefficienza decisionale, di scarsa capacità nella gestione delle risorse pubbliche, per acquisire un significato non solo positivo, ma determinante per l'intero funzionamento della commissione parlamentare in oggetto, per la sua produttività e per il rapporto tra questa e le altre strutture istituzionali.

Un'ultima osservazione riguarda gli strumenti di ricerca e le fonti che hanno consentito lo svolgimento di questa ricerca.

Innanzitutto dalla banca dati della Camera dei Deputati è stato possibile reperire i dati relativi all'*iter* delle proposte di legge presentate, discusse e approvate dalla commissione Ambiente nella X, XI e XII legislatura. Per le comparazioni tra la produttività legislativa delle diverse legislature si è fatto uso del Compendio statistico dalla I alla XII legislatura; infine, per l'analisi del comportamento dei singoli attori dell'VIII commissione (incarichi istituzionali, interventi, emendamenti) si è ricorsi al *database* costruito dal dott. Zucchini, all'interno di un progetto sul monitoraggio legislativo promosso dal Dipartimento di Sociologia dell'Università degli Studi di Milano, mentre con riguardo ai dati relativi al *curriculum* dei deputati si è fatto riferimento all'Archivio sulla Classe Politica Italiana dell'Università di Siena, gentilmente messo a disposizione dal prof. Cotta e dal dott. Verzichelli.

Tutti i dati relativi alla XIII legislatura – *iter* delle proposte di legge, dati statistici sulla produttività legislativa complessiva, comportamento dei membri della commissione Ambiente e informazioni sulla composizione socio-professionale della stessa – sono stati reperiti dal sito Internet della Camera dei Deputati.

## ***CAPITOLO PRIMO***

### ***LE COMMISSIONI PARLAMENTARI E L'ANALISI POLITOLOGICA***

La scienza politica dedica ampio spazio allo studio del sistema delle commissioni parlamentari, fornendo una serie di riflessioni teoriche ed analisi empiriche.<sup>9</sup>

Limitandoci all'approfondimento di quei modelli e di quelle teorie che aiutano a comprendere le commissioni parlamentari in rapporto al processo legislativo, questo capitolo sarà articolato secondo tre scansioni.

Nella prima parte, l'attenzione verrà posta su due aspetti principali in cui il potere decisionale delle commissioni assume caratteristiche peculiari, il potere di agenda e quello di emendamento. Il secondo paragrafo è dedicato all'approfondimento del comportamento dei membri delle commissioni, sulla base del prezioso ausilio concettuale fornito dalla *teoria dei giochi*; in particolare, la verifica delle condizioni in presenza delle quali situazioni problematiche di cooperazione giungono ad esiti efficienti (superamento del dilemma del prigioniero) e l'analisi dello scambio dei voti, il meccanismo che facilita l'instaurazione, e il perdurare nel tempo, di un sistema di cooperazione all'interno delle commissioni. Infine, nella terza parte, verrà introdotto un modello esplicativo, potenzialmente in grado di spiegare in quali condizioni gli attori razionali, che si trovano in situazioni dilemmatiche compiono scelte efficienti per l'intero sistema decisionale. In

---

<sup>9</sup> Alla numerosità delle ipotesi avanzate in letteratura negli ultimi trent'anni, non corrisponde una varietà di sistemi politici da esse presi in considerazione. Infatti, il sistema statunitense – seguito a distanza da quello britannico – risulta di gran lunga l'oggetto empirico dominante.



quest'ultimo paragrafo verranno dettagliatamente analizzate le variabili endogene ed esogene del modello formale.

## **1. I POTERI DECISIONALI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

La letteratura politologica si mostra concorde nell'individuare due ambiti principali in cui il potere decisionale delle commissioni assume caratteristiche peculiari, tali da consentire il raggiungimento di situazioni di equilibrio: il potere di agenda – cioè la reale possibilità di gestire l'ordine delle questioni da affrontare – e il potere di emendamento, che consiste nel diritto di apportare modifiche ai testi legislativi.

### **1.1 Il potere di agenda**

Tenendo presente che la legislazione risulta più produttiva se l'accesso ad essa viene suddiviso in specifiche aree di competenza, occorre precisare quali sono le condizioni che consentono una reale gestione dell'ordine delle questioni da affrontare.<sup>10</sup>

Shepsle formula una teoria delle caratteristiche istituzionali che consentono ad un'organizzazione di approdare comunque ad una scelta stabile; esse risiedono in una divisione del lavoro decentrata per sottunità, ciascuna delle quali è specializzata in un'unica dimensione, rispetto alla quale detiene il monopolio nella formulazione dell'agenda [1979b]. Come si può facilmente osservare, il sistema delle commissioni è istituito proprio allo scopo di suddividere l'ordine delle questioni da affrontare in aree più piccole e di assegnare a ciascuna commissione diritti esclusivi per legiferare in quell'area.<sup>11</sup> In questo modo, ogni singola commissione è incentivata ad

---

<sup>10</sup> Si precisa l'esistenza di due tipi di potere di agenda: quello interno alle commissioni e quello esercitato da queste rispetto all'Aula.

<sup>11</sup> In realtà, lo stesso Shepsle si premura di sottolineare come nella realtà del processo legislativo statunitense, la maggior parte dei provvedimenti assegnati ad una commissione riguardino materie di competenza di una o più commissioni, diverse da quella scelta. Così, ad esempio, per quanto riguarda il Congresso, la commissione *Commerce* ha giurisdizione sulla regolazione dei prezzi energetici, l'*Armed Service* tratta delle implicazioni militari ad

amministrare la propria *agenda* in modo da produrre il più possibile, altrimenti, il valore della commissione stessa diminuirà di fronte ad altre commissioni che hanno saputo gestire in maniera più produttiva la loro *agenda* [Holcombe e Parker 1991].

Tenendo presente quanto ci insegna il paradosso di Condorcet<sup>12</sup> e la centralità dell'ordine delle alternative poste in votazione, il presidente di commissione può, selezionando un'agenda appropriata, controllare l'esito finale del processo decisionale. Quindi, non a torto, si può condividere l'affermazione secondo la quale "*la definizione delle alternative è il supremo strumento di potere.*" [Schattschneider 1985, 66, corsivo dell'autore]. Infatti, se nella gestione dei conflitti interni alle arene decisionali il potere è interamente racchiuso nella definizione delle alternative, allora le decisioni non saranno determinate solamente dalle preferenze espresse dagli individui al momento del voto, ma ancora prima, dalla loro capacità di definire le alternative e il loro ordine di presentazione e di discussione.

---

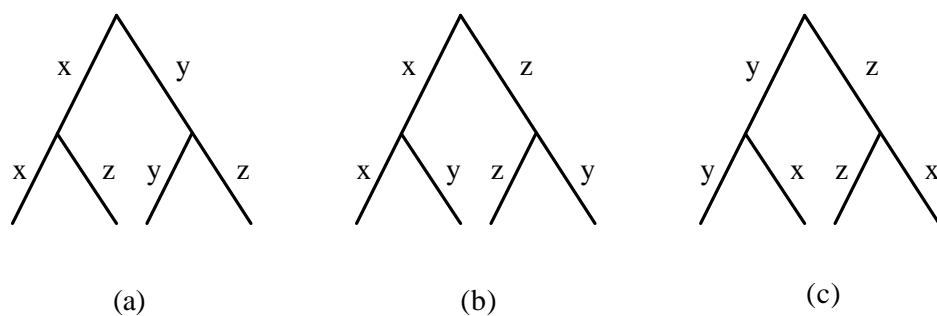
essa relative, *Ways and Means* ha competenza circa le tasse correlate ai prezzi energetici, la commissione *Science and Technology* rivendica la giurisdizione sulla ricerca energetica, e così via [Shepsle e Bonchek 1997, 325 e King 1994].

<sup>12</sup> Il paradosso di Condorcet, successivamente ripreso e sviluppato da Arrow [1951], mostra come, dati i due postulati di *completezza* (dato un insieme di alternative, ogni individuo è in grado di esprimere una relazione di preferenza tra ogni coppia di risultati alternativi, cioè di preferire un risultato all'altro, oppure di mostrare indifferenza tra i due) e di *transitività* delle preferenze individuali (ogni individuo è in grado di ordinare le sue preferenze in modo transitivo, per cui se preferisce l'alternativa  $x$  a  $y$ , e  $y$  a all'alternativa  $z$ , allora preferirà  $x$  a  $z$ ), il loro ordine collettivo possa essere intransitivo [Mueller 1979]. Il seguente esempio ci aiuterà a capire meglio l'inesistenza di una alternativa vincente. Siano  $a, b$  e  $c$  tre attori razionali, con tre ordini di preferenza diversi e transitivi rispetto alle alternative  $x, y$  e  $z$ : individuo  $a$ :  $x > y > z$ , individuo  $b$ :  $y > z > x$ , individuo  $c$ :  $z > x > y$ .

Operando un confronto a coppie si ottiene  $x$  vincente su  $y$ , grazie ai voti di  $a$  e  $c$ ;  $z$  vincente su  $x$ , grazie ai voti di  $b$  e  $c$ ; e infine  $y$  vincente su  $z$ , grazie alle preferenze di  $a$  e  $b$ . Come si può notare non è stata prodotta nessuna decisione inattaccabile, ma si è ottenuto un ordine di preferenze intransitivo. Al di là del nostro esempio, è possibile affermare che la probabilità che si verifichi il paradosso del voto aumenta al crescere del numero delle alternative e del numero di votanti: per 7 alternative e 11 individui essa raggiunge il 34%, mentre tende a 1 se si suppone un numero di alternative molto elevato [cfr. Ordeshook 1986, 58 e Zucchini 1995, 53].

A questo riguardo, può essere utile introdurre un esempio formale che spieghi come il potere di agenda consenta, a chi lo possiede, di controllare la decisione finale.

Dati i profili di preferenza riportati nell'esempio in nota (individuo  $a$ :  $x > y > z$ , individuo  $b$ :  $y > z > x$ , individuo  $c$ :  $z > x > y$ ), consideriamo le tre alternative  $x$ ,  $y$ ,  $z$  e tre ordini di votazione (a), (b) e (c). Supponiamo che le decisioni vengano prese, come avviene in parlamento, con il presidente - di commissione o di Assemblea - che determina l'esatto ordine in cui le alternative sono poste in votazione.



Il presidente potrebbe decidere di confrontare prima  $x$  con  $y$ , e il vincitore tra questi con  $z$ ; così, quest'ordine - ipotesi (a) - comporta la vittoria di  $z$ , poiché  $x$  batte  $y$ , ma  $z$  batte  $x$ . Ma il presidente può anche decidere l'ordine (b), cioè prima confrontare la coppia  $z$ ,  $x$ , successivamente il vincitore porlo in votazione con  $y$ . In questo caso  $z$  batte  $x$ , ma perde contro  $y$ , che risulta la decisione finale. Infine, il presidente potrebbe prima porre a confronto  $y$  con  $z$ , e poi il vincitore con  $x$  - ipotesi (c); la soluzione finale sarà  $x$ .

Questo esempio mostra con incisività la conseguenza principale del potere di agenda, poiché in tutti e tre gli ordini di votazioni è risultata vincente l'alternativa presentata per ultima.

Fin dagli anni settanta, una crescente letteratura ha studiato l'azione reciproca tra la struttura d'agenda e la strategia di voto all'interno delle commissioni, mediante l'esame della capacità di manipolare l'ordine delle questioni da affrontare e l'abilità dei votanti di controbilanciare il potere di agenda. I risultati di questi studi hanno portato a sostenere la seguente argomentazione: se i membri delle commissioni votano "sinceramente" piuttosto che "strategicamente" - cioè, se ad ogni votazione essi esprimono le loro vere preferenze tra le alternative possibili, anziché adottare "strategie sofisticate" e votare in modo diverso dalle proprie preferenze - "il potere d'agenda ha un'influenza quasi dittatoriale sulle decisioni finali" [Ordeshook e Schwartz 1987, 179]. Al contrario, se ciascun votante si comporta in modo strategico, il potere di agenda è notevolmente ridotto. In questo modo il voto strategico può essere considerato a tutti gli effetti l'antidoto più efficace che i membri delle commissioni possono usare per "difendersi" dallo strapotere che i presidenti esercitano attraverso la gestione dell'ordine delle alternative [Ordeshook 1986, 95].

Gerald Strom puntualizza che il concetto di voto "strategico" - o sofisticato - è importante da un punto di vista teorico, ma il suo utilizzo - almeno all'interno delle commissioni statunitensi - risulta essere di fatto limitato.

Una modalità che permette di utilizzare il concetto di comportamento strategico per analizzare il processo decisionale è costituita dai cosiddetti emendamenti *killer*, per mezzo dei quali è possibile sconfiggere un progetto che uscirebbe invece vincente da un confronto binario. Riferendoci al precedente esempio riportato in nota, del quale consideriamo gli stessi profili di preferenza, (individuo  $a$ :  $x > y > z$ , individuo  $b$ :  $y > z > x$ , individuo  $c$ :  $z > x > y$ ), supponiamo che le alternative della commissione siano limitate a  $x$  e  $y$ , e che  $x$  batta  $y$ . A questo punto, i sostenitori di  $y$  possono decidere di introdurre la terza alternativa  $z$ . Ipotizziamo che  $x$  sia il provvedimento,  $y$  lo *status quo* e  $z$  un emendamento alla versione del provvedimento; le regole di votazione interne alla

commissione richiedono che il presidente ponga ai voti prima  $x$  e  $z$ , e successivamente il vincitore contro  $y$ . Così  $z$  batte  $x$ , ma perderà contro  $y$ . In questo modo, si è fatto ricorso a  $z$  - emendamento *killer* - per permettere di far vincere lo *status quo*  $y$ , che in un confronto diretto con la proposta aveva perso.

Supponiamo che all'interno di un consiglio comunale sia discussa la proposta di apertura di una nuova banca, per favorire l'afflusso di capitali in vista della costruzione di un centro affari. Così formulata la proposta non incontrerebbe opposizione e sarebbe approvata; ma, per impedire che ciò avvenga, s'introduce un emendamento: la nuova banca potrà situarsi solamente in un centro commerciale, nel quale è già presente lo stesso esercizio. Questa modifica - *killer* - rende impossibile la realizzazione del progetto originario.

Analogamente si può parlare di emendamenti *saving*, se questi, una volta adottati, permettono al provvedimento di passare, quando altrimenti sarebbe sconfitto [Strom 1990, 42]. Sia  $x$  il provvedimento del precedente esempio,  $y$  lo *status quo* e  $z$  un emendamento alla versione del progetto. Se in un confronto diretto con lo *status quo*  $x$  risulta perdente, allora i suoi sostenitori possono decidere di proporre  $z$  che, vincendo contro  $x$  e successivamente contro  $y$ , permette alla proposta, così modificata, di essere approvata.

Anche in questo caso può essere utile proporre un'esemplificazione realistica. Un consiglio comunale è chiamato a decidere sull'utilizzazione di un'area, finora coltivata a grano, per la quale è stato avanzato un progetto di costruzione di un parco cittadino. Ma questa proposta non trova i consensi sufficienti per essere preferita all'attuale coltivazione di grano; così, vengono introdotte delle modifiche - un centro cittadino comprensivo non solo di parco, ma anche di piazza, negozi, cinema, mercato - tali da consentire al progetto di essere approvato. In questo modo le successive modifiche all'originaria proposta sono determinanti per il successo della stessa; ecco perché si parla di emendamenti *saving*.

Ma ciò che è più interessante ai fini della nostra spiegazione sul comportamento dei votanti è che le votazioni strategiche permettono agli emendamenti *saving* di passare sempre, mentre quelle sincere mai; al contrario, queste ultime consentono sempre il passaggio degli emendamenti *killer*.

L'approfondimento del potere d'agenda è d'importanza fondamentale nell'analisi politologica relativa ai poteri decisionali delle commissioni parlamentari, poiché mette in luce il fatto che le decisioni dipendono più dalla configurazione delle procedure di votazione che non semplicemente dai voti.

A questa stessa conclusione è giunto Barry Weingast, sostenendo che, in presenza di dati profili delle preferenze individuali, le scelte politiche finali dipendono dall'ordine con cui le alternative vengono presentate per il confronto. Questo significa che, in condizioni date, qualunque alternativa potrebbe, alla fine, risultare quella preferita, e quindi costituire la scelta politica definitiva, semplicemente variando l'ordine di presentazione e di discussione delle questioni, cioè modificando l'*agenda* delle commissioni [1981, 154]. Una simile posizione è accettabile soltanto partendo dal presupposto che "il processo che conduce alla decisione legislativa è caotico, nel senso che probabilmente non esiste in esso equilibrio - cioè un esito paretianamente preferito; di conseguenza, le decisioni riguardanti qualunque dei problemi in questione sono ugualmente probabili" [Strom 1990, 75]. Infatti, solamente in quest'ottica il potere di agenda costituisce un significativo potere di controllo che induce il processo decisionale alla stabilità.

## **1.2 Il potere di emendamento**

Oltre al potere di agenda, i processi decisionali interni alle commissioni parlamentari pervengono all'equilibrio grazie al potere di emendamento. Infatti, queste arene decisionali sono dotate della capacità di rafforzare molte delle loro richieste politiche non solo perché danno origine

alla formulazione di progetti di legge, ma anche perché hanno una seconda opportunità, rappresentata appunto dal potere di emendamento, al momento in cui l'Assemblea è chiamata a pronunciarsi sugli stessi.<sup>13</sup> Per quanto riguarda le commissioni statunitensi, alle quali si riferisce la totalità delle analisi teoriche, occorre precisare che le proposte di legge, una volta approvate dalla commissione di competenza, vengono successivamente poste in votazione in Aula, e questa possiede un maggiore o minore potere di emendamento, a seconda della commissione di provenienza e del parere della giunta per il regolamento.<sup>14</sup>

Così, secondo studiosi come Kenneth Shepsle e Barry Weingast, le commissioni ricoprono una posizione strategica all'interno del processo decisionale non tanto perché propongono delle leggi, ma proprio perché possono ripronunciarsi sulle stesse, dopo che l'abbia già fatto la Camera. Secondo il loro punto di vista, il fondamento del potere delle commissioni risiede "nel ruolo guida nella sequenza delle proposte, degli emendamenti e specialmente nel diritto di veto nel processo legislativo" [1987, 86].

A questo proposito occorre specificare che gli autori - analizzando la realtà statunitense - non si riferiscono a poteri effettivi di ratifica *ex-post* di decisioni già prese, ma ipotizzano un potere di veto dal punto di vista del modello logico. Infatti essi fanno riferimento alla possibilità che i deputati hanno di bloccare i progetti nelle commissioni, nel caso intravedano la

---

<sup>13</sup> È possibile distinguere due tipi di emendamenti: quelli sostantivi, che comportano cambiamenti sostanziali del progetto di legge, e quelli tecnici, attinenti a cambiamenti tecnici o grammaticali del testo [Hall 1987, 123].

<sup>14</sup> Si è affermato che le commissioni possiedono prerogative differenti rispetto alla discussione in Aula, a seconda delle competenze. Ad esempio, le due commissioni finanziarie *Appropriations* e *Ways and Means*, (le cui competenze sono rispettivamente, per la prima, contributi alle agenzie governative, trasferimento di fondi non spesi, fissazione annuale del tetto della spesa pubblica, funzioni di supervisione amministrativa; per la seconda, misure riguardanti il reddito, il debito pubblico, le tasse, la sicurezza sociale nazionale, le dogane, i porti, gli accordi commerciali) godono di una *leadership* incondizionata all'interno del Congresso, e tale prestigio e autonomia sono sanciti proprio da particolari procedure di votazione in Aula che contraddistinguono i progetti di legge licenziati da *Ways and Means*, oltre che da un ricco patrimonio finanziario a disposizione della commissione *Appropriations*. Per quanto riguarda le proposte approvate dalla *Ways and Means*, all'Aula non è lasciata alcuna possibilità di emendare, ma solo l'approvazione o la bocciatura della proposta (*closed rule*) [Shepsle e Bonchek 1997, pp. 325-327].

possibilità di perdere successivamente in Aula. E' in questo senso che distinguono due momenti nei quali le commissioni hanno a disposizione la possibilità di esercitare questo particolare meccanismo di influenza: in una prima fase, caratterizzata dal potere di iniziativa (*ex ante veto power*) e in un secondo momento, mediante comportamenti di carattere difensivo, volti a impedire trasformazioni indesiderate delle proposte stesse - *ex post veto power* [1987, 89]. Si pensi, ad esempio, alla lunghezza dei tempi con cui la commissione statunitense *Ways and Means* elabora i progetti di legge di sua competenza, prima di sottoporli all'Aula, soprattutto quando si accorge che la proposta in questione non raccoglie i consensi necessari per essere preferita allo *status quo* dell'Assemblea. Indubbiamente, la capacità dei membri della commissione di anticipare le decisioni dell'Aula, e di tener conto di tali previsioni al primo stadio del processo decisionale, modifica il ruolo e il peso delle commissioni stesse nell'intero processo legislativo.

Tuttavia, i due poteri - *ex ante* ed *ex post* - non hanno lo stesso livello di importanza. Infatti, una commissione dotata solamente del potere di iniziativa legislativa è priva della reale possibilità di modificare il corso del procedimento legislativo; al contrario "una commissione con poteri a livelli successivi, specialmente al penultimo - quello della presentazione degli emendamenti - non solo ha effetto sulla decisione successiva ma influenza anche le precedenti azioni degli altri attori, condizionando le loro opinioni e le loro aspettative" [1987, 91].

Attraverso l'analisi del sistema delle commissioni all'interno del Congresso americano, gli stessi autori hanno dimostrato che, in assenza di forme reali di *ex post veto power*, il potere di agenda viene esercitato in forma molto limitata.

In una posizione completamente opposta a quella di Shepsle e Weingast - qui sopra esposta - si colloca Keith Krehbiel, il quale sostiene che le commissioni parlamentari non hanno mai posseduto un potere di veto *ex post*, e che pertanto questo non può essere considerato come fondamento istituzionale del potere delle commissioni [1987, 93]. É l'Assemblea ad



esercitare un'azione vincolante sulle commissioni, e non viceversa, mediante la possibilità di scegliere alcune procedure per circuire o non considerare l'indesiderato esercizio del potere delle commissioni - ad esempio, una maggioranza può accettare la versione di un progetto di legge dell'altra Camera, per evitare l'esercizio del diritto di emendamento da parte della commissione.

Il confronto tra queste due differenti posizioni teoriche - quella che vede come maggiori esponenti Weingast e Shepsle da una parte e Krehbiel dall'altra - corrisponde al confronto, rispettivamente, tra la concezione *distributiva* del potere decisionale delle commissioni e quella *informativa* [Krehbiel 1993]. Mentre la prima si fonda sull'esistenza della possibilità di rinviare un progetto di legge a una commissione parlamentare, e si sviluppa attraverso il diritto di ciascun parlamentare di apportare modifiche nella fase successiva alla discussione in Assemblea; la seconda si allontana da questo tipo di procedura in favore di una posizione di controllo da parte della Camera, secondo la quale le commissioni parlamentari vengono relegate al ruolo di strumenti legislativi nelle mani dell'Assemblea.<sup>15</sup>

Il processo decisionale, all'interno del quale le commissioni ricoprono un ruolo strategico, perviene ad un equilibrio solamente se vengono presentati emendamenti attinenti alla competenza della commissione; questo significa che le regole di emendamento in Aula devono impedire che si introducano dimensioni estranee al tema originario della proposta. E' questa una condizione - *germaness rule* - che, assieme alla premessa di un sistema di commissioni a giurisdizione definita e monotematica, sta alla base del modello introdotto da Shepsle, noto con il nome di *structural induced equilibrium* [Shepsle 1979a, 1979b]. Questo modello teorico è volto a spiegare le caratteristiche del processo decisionale non solo sulla base delle preferenze e dei comportamenti individuali, ma

---

<sup>15</sup> Il fondamento empirico di queste due differenti posizioni teoriche risiede nel fatto che negli Stati Uniti la Costituzione stabilisce alcune procedure che debbono essere osservate da entrambe le Camere del Congresso. Tuttavia, consente a ciascuna Camera di fissare

ponendo soprattutto l'attenzione alle caratteristiche istituzionali, quali la divisione e la specializzazione del lavoro delle commissioni, l'organizzazione della presidenza, le regole del dibattito e del potere di emendamento [Shepsle 1989]. Così, è l'insieme dei vincoli imposti dalla struttura ad indurre all'equilibrio, di modo che ciascun progetto di legge, una volta giunto in Aula, "sebbene valutato rispetto a una pluralità di dimensioni, può essere sconfitto solo da un disegno di legge più prossimo al votante mediano sulla sola dimensione consentita dalla regola di emendamento" [Zucchini 1995, 63].

Il modello di Shepsle può condurre a due tipi di equilibrio: di decisione e di non decisione. Si ottiene un equilibrio di decisione quando, rispetto ad un determinato progetto di legge che è stato approvato in commissione, lo *status quo* dell'Assemblea non coincide con la posizione mediana all'interno della commissione. Allora, quando il progetto viene presentato per l'approvazione definitiva in aula, quest'ultima procederà ad emendarlo - secondo la *germaness rule* - e il nuovo progetto, modificato, coinciderà con la posizione mediana dell'Aula. L'equilibrio così ottenuto, dipendente dalla distribuzione delle preferenze in Aula, è di decisione, poiché corrisponde ad una scelta visibile.

Al contrario, quando lo *status quo* coincide con la posizione mediana in commissione, si ha un equilibrio di non decisione, poiché qualunque progetto di legge, che minacci lo *status quo*, se pure preferito dall'Aula, viene ignorato dalla commissione.

Così "il modello di Shepsle sembra suggerire che, mentre le commissioni non riescono ad imporre la propria influenza su nuove politiche in cui lo *status quo* non è, all'interno della commissione, l'alternativa vincente, manterrebbero tuttavia un fondamentale potere di veto rispetto alla situazione preesistente qualora questa corrisponda all'alternativa preferita all'interno della commissione" [Zucchini 1995, 65].

---

regole proprie, dando in tal modo alle commissioni '*tremendous discretion to revise structural and procedural features as they wish*' [Shepsle e Boucek 1997, p. 326].

In realtà, i due livelli del processo decisionale - le commissioni e l'Aula - sono in un rapporto più comunicante di quanto non preveda Shepsle, nel senso che le decisioni prese nelle prime tengono conto anche degli effetti prodotti in Aula. In tal modo, il ruolo delle commissioni all'interno del processo legislativo è in grado di modificarsi a seconda della capacità dei membri delle stesse di prevedere, e in qualche modo anticipare, le decisioni dell'Aula, cioè di comportarsi in modo sofisticato, piuttosto che sincero.

In questa direzione si colloca il contributo più originale e significativo di Krehbiel, il quale pone a confronto le decisioni - e quindi le situazioni di equilibrio - ottenute tenendo conto del tipo di comportamento - sofisticato o sincero - della posizione dello *status quo* rispetto a quella del votante mediano in commissione e in aula, e della regola di emendamento adottata - *germaness rule* o *closed rule*.

Si considerino le seguenti posizioni di:

CM = votante mediano in commissione

CS = progetto votato dalla commissione il cui comportamento sia sofisticato

FM = votante mediano in aula

SQ = *status quo*

si verificano le seguenti quattro situazioni:

1. Se la regola di emendamento è la *germaness rule* ed il comportamento è sincero, la commissione vota CM e l'aula FM; per cui la decisione finale sarà FM.\*

---

\* Ad eccezione dei casi in cui lo *status quo* coincide con il votante mediano in commissione.

2. Se la regola di emendamento è la *germaness rule* ed il comportamento è sofisticato, la distanza di CM da SQ risulta essere determinante. Infatti, se FM è più vicino a SQ di quanto non lo sia CM, allora la decisione finale sarà FM; ma se CM è più vicino a SQ di quanto non lo sia FM, allora si avrà un equilibrio di non decisione, cioè SQ.
3. Se la regola di emendamento è la *closed rule* ed il comportamento è sincero, la decisione finale sarà SQ o CM a seconda della vicinanza di questi a FM.
4. Se la regola di emendamento è la *closed rule* ed il comportamento è sofisticato, la decisione finale sarà CS, solamente se FM è più vicino a CS che a SQ, cioè se CS risulta preferibile al mantenimento dello status quo. Se così non fosse, si avrebbe, anche in questo caso, un equilibrio di non decisione, cioè SQ.

Per comprendere meglio quanto finora detto, presentiamo di seguito una tabella riassuntiva.

	<i>Sincero</i>	<i>Sofisticato</i>
<i>Germaness</i>	FM	FM o SQ
<i>Closed</i>	CM o SQ	CS o SQ

Da quanto finora affermato, è possibile trarre delle conclusioni di carattere generale sul rapporto tra le regole di emendamento e il comportamento in commissione.

In primo luogo, il comportamento sofisticato è preferibile quando una commissione ha come finalità principale quella di fare approvare un progetto di legge che risulta preferibile rispetto al mantenimento dello *status quo* - oppure di impedire l'approvazione di un progetto più sgradito dello *status quo*.

In secondo luogo, "l'introduzione di un comportamento sofisticato, in presenza di *germaness rule* amplia le capacità "difensive" della commissione solo nei casi in cui le posizioni mediane in commissione e in Aula stiano da parti opposte rispetto allo *status quo*. Non ha, invece, alcun effetto sulle capacità della commissione di far approvare in Aula la proposta preferita o anche la meno sgradita" [Zucchini 1995, 69]. Invece, in presenza di *closed rule* il comportamento sofisticato è molto efficace, poiché la commissione potrà costringere l'Aula ad approvare un disegno di legge meno sgradito dello *status quo*.

Queste considerazioni completano il contributo di Shepsle, in quanto, se è vero che la struttura induce l'equilibrio, è altrettanto vero che la collocazione delle preferenze in commissione e in Aula e la scelta delle strategie di comportamento sono fattori determinanti per individuare quale sia la decisione politica, e quindi a quali condizioni si possa parlare di equilibrio.

Un'ultima osservazione merita il potere di emendamento attribuito all'assemblea parlamentare, in sede di discussione in Aula. Negli Stati Uniti, la maggior parte degli emendamenti che vengono approvati in questa sede risulta presentata da deputati che in commissione erano in minoranza, ma che in Aula hanno trovato la maggioranza necessaria a sostenere le loro proposte. Inoltre la possibilità che una modificazione abbia successo è strettamente legata al fatto che venga presentata da un membro della commissione; così nel Congresso americano, dal 1955 al 1980 la probabilità di approvazione degli emendamenti era solamente del 44%, quando questi provenivano da deputati non membri di commissione; e del 60% quando gli

emendamenti venivano proposti da membri di commissione [Holcombe e Parker 1991, 14-15].

## **2. IL COMPORTAMENTO DEI MEMBRI DELLE COMMISSIONI E LA TEORIA DEI GIOCHI**

Una volta approfondito l'importanza che il potere di agenda e quello di emendamento rivestono nel processo decisionale delle commissioni parlamentari, è bene procedere nell'analisi delle dinamiche interne alle stesse, e in particolare del rapporto esistente tra la razionalità dei singoli individui e quella di gruppo. A questo scopo, è opportuno introdurre il concetto di *gioco* e rifarsi esplicitamente alla *teoria dei giochi*<sup>16</sup>.

Un *gioco* è una ricostruzione formale di un'interazione strategica, in cui si stabilisce un nesso logico tra i fini dei singoli individui e quelli degli altri attori, il loro comportamento e i risultati che raggiungono. Gli individui o i gruppi di cui si analizza il comportamento sono chiamati *giocatori*; il modo in cui un giocatore agisce in una determinata situazione è detto *strategia*, il risultato *esito* e questo *esito* è valutato in base all'*utilità* derivante ai giocatori. La *teoria dei giochi*, attraverso una nozione analitica di gioco strategico, rappresenta formalmente le caratteristiche dell'interazione fra gli individui in condizioni di interdipendenza, cioè in situazioni in cui gli esiti conseguenti alla condotta di un individuo dipendono in maniera significativa dai comportamenti tenuti dagli altri individui con cui esso interagisce.

Per quanto riguarda la scelta di avvalersi del bagaglio concettuale proprio della teoria dei giochi, risulta importante sottolineare la logica ad essa sottesa, per evitare il rischio di preferire una qualche terminologia, se pur ben delimitata, ad un'altra, magari più accattivante. In realtà, l'utilizzo del concetto di gioco permette di cogliere la struttura degli incentivi che

---

<sup>16</sup> Per una rassegna sulla teoria dei giochi si vedano Harsanyi [1977], Binmore [1992], Osborne e Rubinstein [1994]. Per quanto riguarda la sua applicazione all'analisi politica si segnalano, tra gli altri:, Buchanan e Tullock [1962], Schelling [1984], Ordeshook [1986], Rusconi [1989], Morrow [1994], Martelli [1999].

inducono gli attori razionali e strategici a cooperare e ad entrare in competizione.

È la stessa logica che sta a fondamento dell'opera di Crozier e Friedberg<sup>17</sup>:

*“Il gioco è per noi molto di più di una metafora, è un meccanismo concreto grazie al quale gli uomini strutturano i loro rapporti di potere e li regolano pur lasciando loro – e lasciando a se stessi – la loro libertà. Il gioco è lo strumento elaborato dagli uomini per regolare la loro cooperazione. È lo strumento essenziale dell'azione organizzata [...].*

*In altri termini, invece di considerare il funzionamento di una organizzazione come il prodotto dell'adattamento, secondo processi diversi, di un insieme di individui o di gruppi con proprie motivazioni alle procedure e ai “ruoli” previsti, ci proponiamo di considerarlo come il risultato di una serie di giochi, cui partecipano i diversi attori dell'organizzazione e le cui regole formali o informali – definendo soprattutto le possibilità di vincita e di perdita degli uni e degli altri – delimitano un ventaglio di strategie razionali, cioè “vincenti”, che gli attori potranno adottare se desiderano che il loro impegno nell'organizzazione favorisca le loro speranze personali, o almeno non le ostacoli” [Crozier e Friedberg 1978, 76-77].*

In quest'ottica, l'utilizzo della teoria dei giochi, come strumento concettuale preferenziale, permette di cogliere i fenomeni interni alle commissioni parlamentari che reputo essenziali, quali relazioni, negoziati, cooperazione tra i singoli deputati e i loro meccanismi di integrazione dal punto di vista della loro plausibilità razionale.

## **2.1 I giochi di cooperazione: dalla razionalità all'efficienza**

La *teoria dei giochi*, nell'intento di esplorare il problema della relazione tra razionalità individuale e comportamento collettivo, opera una distinzione analitica tra le situazioni di interdipendenza aventi le

---

<sup>17</sup> In realtà, è bene sottolineare che il rapporto tra l'interpretazione in chiave strategica della metafora del gioco proposta da Crozier e Friedberg e la teoria dei giochi è ambivalente. Infatti, non vi è dubbio che l'intuizione fondamentale che attribuisce al concetto di gioco una rilevanza euristica nell'azione organizzata rintracci nella teoria dei giochi un naturale punto di riferimento [Cfr. Crozier 1986, 202-203]. Tuttavia, l'analisi strategica delle organizzazioni non utilizza l'impianto formalizzato della teoria dei giochi, in quanto non lo ritiene sufficientemente adatto al proprio problema di ricerca, in relazione al grado di sviluppo conseguito dai suoi riscontri empirici [Cfr. Crozier e Friedberg 1978, 78].

caratteristiche di problemi cooperativi e di coordinamento, riconducibile a due dimensioni principali: lo scopo dell'interazione e l'esistenza di sanzioni.

In primo luogo, un problema di coordinamento si differenzia da una situazione di cooperazione in virtù dello scopo che caratterizza l'interazione. Ciò significa che nel primo caso emerge una propensione alla conformità dei comportamenti tra gli attori, senza particolari preferenze verso il tipo di comportamento da adottare, al fine di ricercare una modalità di azione mutuamente vantaggiosa. Nei problemi di cooperazione, invece, si tratta di proteggere la realizzazione di uno stato di cose mutuamente vantaggioso, dall'incentivo di ciascun attore a compromettere il conseguimento di tale stato per guadagni esclusivamente personali. I singoli attori, disponendo di una strategia dominante in contrasto con l'esito migliore per tutti, non saranno incentivati ad assumere comportamenti uniformi. Così, dinanzi alla possibilità di ottenere un vantaggio personale, cercheranno di deviare dal comportamento comune, indipendentemente dal comportamento degli altri attori [Fasano 1999, 17].

In secondo luogo, diversa è l'importanza attribuita all'esistenza di un accordo esplicito tra gli attori, ovvero all'introduzione di sanzioni. Infatti, se in una situazione di coordinamento la presenza di sanzioni rappresenta una condizione sufficiente ma non necessaria, a causa dell'esistenza di interessi coincidenti tra gli attori, la ricerca di stabilità in una situazione di cooperazione non può prescindere da un accordo esplicito sui comportamenti necessari alla sua realizzazione. Così la presenza di sanzioni, siano esse materiali o simboliche, in grado di punire la propensione alla devianza costituisce una condizione necessaria e sufficiente affinché ciascun attore non preferisca deviare da un comune schema di comportamento cooperativo per conseguire vantaggi esclusivamente personali.

Queste differenze analitiche e lo studio delle dinamiche interne alle commissioni parlamentari suggeriscono la prossimità di tali interazioni con situazioni del tipo problemi di cooperazione, per almeno due ragioni attinenti le caratteristiche dell'arena parlamentare. In primo luogo, tra i



membri delle commissioni non è riscontrabile una coincidenza di interessi, ma vi sono intensità differenti di preferenze, in parte vincolate alle diverse posizioni politiche, che possono condurre il singolo deputato a ricercare vantaggi solamente personali, indipendentemente dal raggiungimento di uno stato mutuamente vantaggioso. In secondo luogo, è riscontrabile la presenza di un insieme di norme sanzionatorie, aventi per lo più carattere simbolico, come condizione necessaria per la soluzione del problema di cooperazione e in grado di relegare il deputato defezionante ad un ruolo sempre più esterno rispetto all'arena decisionale.

È per questi motivi che, per l'analisi dei comportamenti dei membri delle commissioni parlamentari, si è scelto di utilizzare come griglia interpretativa la teoria dei giochi e in particolare di delineare un modello interpretativo ipotetico (da sottoporre al vaglio empirico) di *gioco della cooperazione*, definito come una particolare struttura di interazione caratterizzata dalla presenza di incentivi a deviare da una struttura ottimale e pur tuttavia orientata a tali esiti dalla presenza di norme.

Da un punto di vista analitico, all'origine dei problemi di cooperazione, anche interni alle commissioni parlamentari, si collocano situazioni tipo *dilemma del prigioniero*: un gioco ideato dal matematico americano A.W. Tucker, in cui due prigionieri, il giocatore A e il giocatore B, sospettati di aver commesso un crimine, sono detenuti dalla polizia in celle separate e vengono sollecitati singolarmente a confessare con la promessa di una consistente riduzione della pena. Si ipotizzano le seguenti soluzioni:

- a) se nessuno dei prigionieri confessa, non ci saranno prove e dunque i detenuti verranno rilasciati;
- b) se uno dei due prigionieri si presenta come testimone d'accusa verrà rilasciato immediatamente, mentre l'altro verrà condannato all'ergastolo;
- c) se entrambi i prigionieri confessano, a ciascuno di essi verrà dimezzata la pena.

Il senso del dilemma, per ognuno dei prigionieri, sta nell'alternativa tra l'essere solidale in previsione di un vantaggio comune (ipotesi a), esponendosi però alla possibilità di subire il danno maggiore, nel caso l'altro confessi; oppure tradire rinunciando al beneficio comune in vista dell'opportunità di ottenere il massimo vantaggio individuale, a scapito dell'altro prigioniero (ipotesi b). Infine, esiste un'ultima possibilità: che entrambi i detenuti simultaneamente tradiscano per avere il massimo beneficio (ipotesi c). Si tratterà di un risultato inferiore al vantaggio del tradire l'altro unilateralmente, anche se è superiore al danno dell'essere traditi mentre si cerca la solidarietà.

Queste considerazioni possono essere rappresentate nella seguente matrice degli esiti possibili, dove per primi sono indicate le preferenze del giocatore A:

		B	
		<i>collabora</i>	<i>tradisce</i>
A	<i>collabora</i>	<b>C, C</b>	<b>C, T</b>
	<i>tradisce</i>	<b>T, C</b>	<b>T, T</b>

Tab. 1.1 - Il dilemma del prigioniero: matrice degli esiti

Sulla base di questa matrice degli esiti è possibile predisporre una matrice dei guadagni, che indica l'effetto delle varie alternative sull'utilità dei giocatori (tab. 1.2). Se gli effetti sull'utilità dei giocatori possono essere misurati ordinalmente e i giocatori preferiscono sempre una sentenza breve a una lunga, le quattro alternative in esame possono essere ordinate con valori di utilità 4, 3, 2, e 1, in cui 4 indica l'alternativa preferita e 1 quella meno gradita.

		B	
		<i>collabora</i>	<i>tradisce</i>
A	<i>collabora</i>	3,3	1,4
	<i>tradisce</i>	4,1	2,2

Tab. 1.2 - Il dilemma del prigioniero: matrice dei guadagni

È nell'interesse comune dei due prigionieri concordare una strategia comune, che nella precedente tabella è rappresentata dalla situazione (3,3), coincidente con la condizione di efficienza secondo Pareto.<sup>18</sup> Si osservi come questo risultato non porta ad un equilibrio; infatti, l'unico esito che soddisfa la condizione di equilibrio secondo Nash è (2,2).<sup>19</sup>

Inoltre, la strategia cooperativa non risulta essere dominante,<sup>20</sup> in quanto ciascun giocatore la sceglierà indipendentemente dalla strategia dell'avversario. Se l'avversario sceglie una strategia cooperativa il giocatore sceglierà una strategia non cooperativa per realizzare la sua prima priorità (quattro punti sulla scala dell'utilità) invece della seconda (tre punti). Se l'avversario sceglie una strategia non cooperativa, il giocatore dovrà adeguarsi in modo da realizzare la sua terza priorità al posto della quarta. Così, entrambi i giocatori sceglieranno una strategia non cooperativa, nonostante il loro comune interesse, raggiungendo un risultato (2,2) non ottimale in termini paretiani.

<sup>18</sup> Si ricorda che la condizione di efficienza secondo Pareto stabilisce che affinché una certa situazione venga considerata efficiente rispetto ad un'altra, è necessario che non esista alcun modo per migliorare la condizione di qualcuno nel passaggio dalla prima alla seconda situazione, senza che tale passaggio implichi il peggioramento della condizione di qualcun altro. Nel caso del *dilemma del prigioniero* l'unico esito efficiente secondo Pareto è (3,3), in quanto il passaggio da (2,2) a (3,3) è l'unico in grado di migliorare il grado di soddisfazione di entrambi i giocatori. Infatti, ogni altro passaggio comporterebbe il miglioramento del grado di soddisfazione di un giocatore a scapito dell'altro, oppure il peggioramento del grado di soddisfazione di entrambi i giocatori.

<sup>19</sup> Nella teoria dei giochi, una combinazione di strategie rappresenta un punto di equilibrio secondo Nash solo se ciascuna di esse soddisfa la proprietà di essere la migliore risposta alle strategie degli altri giocatori [Harsanyi 1986, p. 37].

In generale, situazioni di questo tipo si caratterizzano per il fatto che l'esito mutuamente vantaggioso - la soluzione efficiente - non è in grado di trovare sostegno nelle strategie dei giocatori, i quali sperimentano un forte incentivo individuale a deviare sistematicamente da esso e a preferire la soluzione razionale.

In realtà, all'interno delle commissioni parlamentari si assiste ad un'evoluzione del *dilemma del prigioniero*, fino a giungere ad una sua soluzione, in senso cooperativo, grazie alla presenza di alcune caratteristiche, prima fra tutte l'esistenza di un accordo – più o meno tacito – di collaborazione tra i deputati. Se accettiamo di assimilare le commissioni parlamentari ai comitati, facendo nostra l'identificazione di Sartori come gruppi di piccole dimensioni, investiti di precise mansioni, che si riuniscono di frequente faccia a faccia [1987, 377], allora possiamo riconoscere che all'interno delle commissioni entra in vigore “un meccanismo di *compensazioni reciproche differite*” [Sartori 1987, 381, corsivo dell'autore], in base al quale gli accordi vengono raggiunti perché ciascun componente si aspetta – in virtù di un accordo tacito – che quello che concede oggi, in termini di adesione a una proposta rispetto alla quale è indifferente o ha preferenze deboli, gli verrà ricambiato in una futura occasione. Questo sistema di compensazioni è fondato su due presupposti, la diseguale intensità delle preferenze e il contraccambio nel tempo.

Axelrod sostiene che è possibile la nascita della cooperazione in un sistema di individui autointeressati perché si forma una strategia condizionata fatta di concessioni all'avversario e di defezioni al gioco, che si compone conformandosi alle mosse pregresse: collaborare se collabora e defezionare se defeziona. Una condizione essenziale del modello di Axelrod è il fattore tempo, e precisamente il futuro. Infatti, la nascita della cooperazione è possibile solo nell'eventualità che gli attori si rincontrino in un'altra occasione. Questa probabilità diviene un parametro o “variabile di

---

<sup>20</sup> Una strategia può dirsi dominante solo se il guadagno che si ottiene in seguito al suo utilizzo, per ogni possibile combinazione di strategie dei giocatori avversari, è sempre

sconto” che entra nel calcolo dei benefici, e la cooperazione si fonderà quindi sull’eventualità che questa variabile di sconto sia sufficientemente grande da rendere importante il futuro rispetto al presente [Axelrod 1984 e 1997].

Questa dimensione è particolarmente importante in un sistema di commissioni, dove i singoli deputati instaurano relazioni durature e affrontano un insieme di decisioni connesse tra loro e che si susseguono nel tempo. È evidente che in una situazione così strutturata, dove si è in presenza di stabili dinamiche di cooperazione, l’attenzione si è definitivamente spostata dalla razionalità all’efficienza. Infatti, ciascun individuo si muove dalla ricerca della soluzione che massimizza la propria utilità personale, per avvicinarsi al raggiungimento della migliore soluzione possibile per tutti i giocatori, quella efficiente.

Proprio questo cambio di prospettiva ci introduce nell’analisi del meccanismo più specifico delle commissioni parlamentari, lo strumento per eccellenza di cui dispongono i deputati per attivare e conservare un sistema di cooperazione: lo scambio dei voti.

## **2.2 Lo scambio dei voti**

Il sistema conciliativo che si instaura all’interno delle commissioni parlamentari trova il suo fondamento dottrinale nella teoria dello scambio dei voti - *logrolling* - sviluppata da Tullock. Essa si fonda sulla premessa che le preferenze individuali dei decidenti non hanno uguale intensità. "Se tutte le intensità di preferenza sono identiche per tutti gli individui e su tutte le materie del contendere, lo scambio dei voti non è possibile. In questo caso un individuo appoggerà così fortemente una decisione come qualunque altra, al punto di non accettare mai lo scambio del proprio voto per favori reciproci" [Fenno 1973, 125].

---

superiore a quello che si ricaverebbe dall’utilizzo di qualsiasi altra strategia alternativa.

Invece, poiché ciascun partecipante ha intensità differenti a seconda delle decisioni che vengono prese, il suo voto acquisterà un valore economico. E' importante che il decisore abbia coscienza del fatto che il suo voto ha un valore economico per gli altri, in certe materie, e che, viceversa, i voti degli altri individui hanno valore economico per lui, in materie diverse. Infatti solo alla luce di questa consapevolezza egli sarà motivato ad impegnarsi nello scambio, così da considerare "in alcuni momenti più razionale votare contro un'alternativa da lui preferita" [Strom 1990, 34].

Proprio per queste caratteristiche, "lo scambio dei voti consente che si costituiscano coalizioni capaci di far approdare le votazioni ad un esito, evitando che le singole proposte incorrano nel paradosso del voto con la formazione di maggioranze cicliche" [Regonini 1984, 308]. A questo proposito l'analisi del funzionamento del Congresso americano condotta da Fenno non ha fatto altro che confermare quanto appena detto, e cioè che le proposte di legge raramente sono approvate con una stretta maggioranza, ma, più di frequente, gli schieramenti vincenti comprendono la quasi totalità dei parlamentari. A conclusioni analoghe sono giunti gli studi sui processi decisionali interni al Parlamento italiano.<sup>21</sup>

Pertanto, nella realtà dei processi decisionali l'ipotesi della formazione di ampie coalizioni, grazie all'applicazione dello scambio dei voti, è realmente presa in considerazione, per garantire un migliore funzionamento delle istituzioni.

Certamente, affinché il meccanismo dello scambio dei voti possa funzionare nel caso di un piccolo numero di persone che vota una proposta di legge attraverso una serie consequenziale di progetti, occorre un'elevata intensità di contrattazione - *bargain* - e i votanti saranno disposti ad investire in essa solamente quando risulterà reciprocamente utile. "Potenzialmente, un votante potrebbe prendere parte a questo tipo di contrattazione fino a quando il "costo" marginale della votazione per qualcosa che egli disapprova, ma in cui le sue preferenze sono deboli,

corrisponde esattamente ai benefici marginali previsti per il voto o i voti assicurati in cambio del supporto, per ambiti di decisioni in cui egli è molto più interessato" [Fenno 1973, 145]. Pertanto la possibilità che gli individui ottengano dei vantaggi dallo scambio è strettamente legata alla conoscenza precisa dei costi e dei vantaggi delle alternative. Questa non è sempre possibile, poiché dipende dal numero delle alternative, e "quando esso diventa elevato c'è il rischio che la carenza di informazione porti in effetti a fenomeni di illusione finanziaria, cioè a valutazioni per eccesso dei benefici netti" [Brosio 1986, 144].

Ad ogni modo, il processo di contrattazione è particolarmente diffuso nelle commissioni perché esse sono gruppi decisionali ristretti; infatti, quando il numero degli attori coinvolti nella formazione di una decisione è ridotto, i costi della contrattazione diminuiscono in modo considerevole.

### **3. UN MODELLO “OLTRE” LA TEORIA RAZIONALE**

L'analisi fin qui condotta si è concentrata sui poteri decisionali delle commissioni parlamentari, al fine di mostrare come all'interno di queste sia possibile ed effettivamente raggiungibile un equilibrio tra la razionalità dei singoli individui e quella collettiva. Per approfondire proprio quest'ultimo aspetto, si è fatto ricorso alla teoria dei giochi e agli strumenti concettuali ad essa connessi, così da assimilare le dinamiche decisionali interne alle commissioni parlamentari a situazioni dilemmatiche di tipo cooperativo. Successivamente, si è osservato come un'evoluzione dei *giochi di cooperazione* sia possibile grazie all'introduzione di un sistema di norme che garantisce l'equilibrio, quando il decisore accetta una strategia che conduce ad un esito mutuamente vantaggioso, rinunciando alla soluzione che massimizza la propria utilità personale.

---

<sup>21</sup> Si veda la nota 6 dell'introduzione.

A questo punto, l'analisi si concentra sulla possibilità di spiegare il sistema delle strategie di cooperazione interne alle commissioni parlamentari, avvalendosi di un modello esplicativo adatto allo studio e alla potenziale soluzione di situazioni di dilemma sociali.<sup>22</sup> Tale modello è l'espressione formale di un approccio comportamentista dell'azione collettiva radicato nella prospettiva teorica della scelta razionale, ma che si proietta verso un superamento della stessa. Infatti, si pone come obiettivo principale di dimostrare in che modo gli attori razionali compiono decisioni in situazioni di dilemma sociale; più precisamente, in quali condizioni gli individui effettuano scelte per ottenere risultati che sono sostanzialmente “*better than rational*” [Ostrom 1998, 6].

In altre parole, le domande che stanno a fondamento di tale approccio possono essere sintetizzate come segue: quali sono le condizioni che permettono a ciascun attore di evitare di compiere scelte che massimizzano a breve scadenza i propri interessi, preferendo invece situazioni socialmente ottimali, dove cioè tutti i partecipanti ottengono benefici? Quali sono le principali caratteristiche riscontrabili nei comportamenti degli attori che optano per strategie cooperative? Quale sistema di norme diventa necessario per il raggiungimento dell'equilibrio e per un suo perdurare stabilmente nel tempo?

Una completa ed approfondita presentazione di questo approccio necessita di distinguere fra le variabili endogene ed esogene al modello stesso. Le assunzioni circa la razionalità strategica dei decisori, il circuito normativo che lega le tre variabili principali *reciprocità*, *reputazione* e *fiducia*, le azioni più o meno cooperative degli attori, i benefici derivabili dalle deliberazioni legislative dei decisori costituiscono le variabili endogene. Sono variabili esogene, o strutturali, le credenze dei decisori circa la situazione di interazione deliberativa (informazioni sulle azioni passate,

---

<sup>22</sup> Con il termine *dilemma sociale* si intende l'insieme di situazioni di interdipendenza nelle quali gli individui compiono scelte che massimizzano a breve scadenza i propri interessi, lasciando tutti i partecipanti in una situazione peggiore rispetto ad altre possibili alternative



caratteristiche ideologiche-culturali degli attori, etc.), l'esistenza o meno di comunicazione faccia a faccia, l'orizzonte temporale relativo agli effetti della decisione, la funzione dei costi relativa alla produzione del bene pubblico oggetto della deliberazione, i costi dell'accordo, il grado di simmetria degli interessi e delle poste in gioco dei partecipanti alla decisione.

È proprio tenendo presente questa importante distinzione tra variabili endogene ed esogene, che il successivo passo nella spiegazione del modello esplicativo ci conduce a focalizzare la nostra attenzione sull'analisi delle tre condizioni principali - la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione* - in presenza delle quali i singoli individui ricercano ed adottano strategie di comportamento volte al raggiungimento di soluzioni efficienti, e delle *variabili strutturali*, qui sopra elencate, che influenzano il comportamento in situazioni di dilemma sociale.

Ad esse è dedicato il successivo paragrafo.

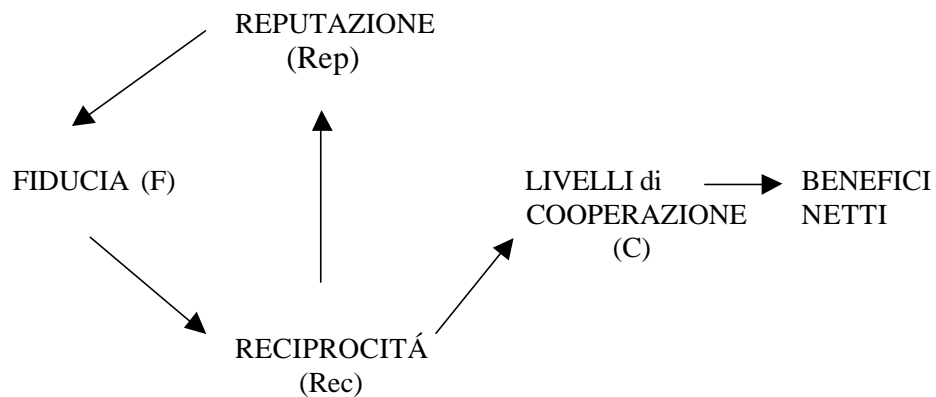
### **3.1 Le variabili esplicative della cooperazione**

La soluzione di situazioni di dilemma sociale, cioè la possibilità reale che i singoli individui si impegnino a ricercare una soluzione ottimale, e dunque efficiente per l'intero gruppo decidente, rinunciando a quelle scelte che possano massimizzare unicamente la propria utilità personale, ci porta ad illustrare le variabili che costituiscono il cuore del modello comportamentale, nonché i loro meccanismi di integrazione. Infatti, è la diversa combinazione tra la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione* che definisce i livelli di cooperazione, cioè il grado di cooperazione atto a stabilire e a mantenere uno stato di equilibrio, nonché i benefici netti.

Il circuito normativo costituito dalle tre variabili *reciprocità*, *fiducia* e *reputazione* si presenta così strutturato [Ostrom 1998, 13]:

---

[Ostrom]. L'esempio più noto di dilemma sociale è il dilemma del prigioniero, illustrato precedentemente (cfr. Paragrafo 2.1)



Graf. 1.1 – Circuito normativo del modello esplicativo-formale

Per *reciprocità* si intende un repertorio di norme che indicano all’attore razionale quale tipo di comportamento tenere in situazioni collettivamente dilemmatiche, caratterizzate da incertezza ovvero dal rischio di comportamenti opportunistici. La *fiducia* si riferisce all’aspettativa e dunque alla probabilità che un attore ha, quando sceglie di cooperare, che gli altri non defezioneranno, o più in generale, di incontrare nel corso del processo deliberativo altri decisori “reciprocanti”. Infine, la *reputazione* è intesa come frequenza osservata - e non solo probabilità - che l’attore con il quale si sta interagendo si comporti in modo “reciprocante”.

La cooperazione risulta essere funzione della *reciprocità*, della *reputazione* e della *fiducia* e formalmente può essere così rappresentata:<sup>23</sup>

$$C = C(\text{Rep}, F, \text{Rec})$$

In altri termini, la relazione tra le tre variabili procede secondo il verso indicato dalle frecce nel graf. 1.1. La *reputazione* influenza la *fiducia*, cioè la probabilità di trovarsi di fronte – in una successiva interazione nel tempo – ad un attore “reciprocante”; a sua volta, la *reputazione* è influenzata

<sup>23</sup> Da un punto di vista strettamente matematico, la funzione cooperazione dipende dal prodotto e non dalla somma delle tre variabili indipendenti. È quindi sufficiente che uno

dalla *reciprocità*, ovvero dall'osservanza di quei comportamenti strategici reciprocamente vantaggiosi, poiché a seconda che il comportamento precedente degli altri decisori sia stato “reciprocante” o meno, la loro rispettiva reputazione varierà di conseguenza.

È evidente che un meccanismo così strutturato necessita di collocarsi in una situazione di giochi reiterati, nella quale la dimensione temporale assume un rilievo centrale. Infatti, nella situazione iniziale di interazione gli attori possono scegliere se comportarsi in modo cooperativo o meno, scegliendo quell'azione che è più conforme all'insieme di norme di cui dispongono, a seconda del grado di fiducia che ripongono negli altri individui partecipanti al gioco, e al condizionamento che le variabili strutturali operano su di essi e sulle loro aspettative circa il comportamento altrui. Se i livelli iniziali di cooperazione sono moderatamente alti, allora gli attori decidenti potranno imparare a fidarsi reciprocamente e dunque adottare norme maggiormente reciprocanti nelle successive interazioni. Quando più individui utilizzano le norme reciprocanti, il guadagno di reputazione che ne consegue rappresenta la conseguenza più immediata, oltre che il miglior investimento in termini di affidabilità in vista del proseguo dell'interazione. Così, valori di fiducia, reciprocità e reputazione vengono positivamente rinforzati. Allo stesso modo, una diminuzione di una qualunque delle tre variabili provoca una spirale in discesa dei livelli di cooperazione e dei benefici netti.

Poiché il “triangolo” sopra esposto costituisce il cuore del nostro modello esplicativo, è necessario spendere ancora qualche parola per approfondire le definizioni delle tre variabili endogene: la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione*.

---

solo dei valori di queste variabili sia basso perchè scenda il valore complessivo della cooperazione.

### 3.1.1 La reciprocità

Con il termine *reciprocità* si fa riferimento ad una classe di norme sociali<sup>24</sup> che indicano all'attore razionale quali comportamenti strategici tenere in situazioni collettivamente dilemmatiche, caratterizzate da incertezza ovvero dal rischio di comportamenti opportunistici.

L'insieme delle norme di reciprocità può essere riassunto come segue:

1. uno sforzo per identificare gli attori coinvolti nel processo di cooperazione;
2. una valutazione della probabilità che altri attori siano potenziali cooperatori;
3. una decisione a cooperare inizialmente con altri se questi sono fidati di essere cooperatori potenziali;
4. un rifiuto a cooperare con chi non contraccambia;
5. il sanzionamento per coloro che tradiscono la fiducia.

Quest'ultimo merita qualche delucidazione. In assenza di un meccanismo di punizione adeguato, cioè di perdita che si subisce per aver infranto un accordo, gli attori non avranno gli incentivi necessari per rispettarlo e dunque, in teoria, non avrebbero inizio relazioni reciprocamente vantaggiose. Inoltre, il sanzionamento in seguito ad un comportamento deviante deve provenire da un'autorità (sia essa la parte lesa, cioè l'individuo che è stato "tradito", oppure l'intero gruppo di decisori nel suo complesso) credibile, cioè dotata anch'essa di fiducia.

Tutte le norme di reciprocità condividono la predisposizione da parte degli individui a rispondere positivamente ad un'azione positiva da parte degli altri attori e a reagire negativamente ad una negativa [Ostrom 1998, 10].

---

<sup>24</sup> I presupposti affinché l'introduzione di una norma sociale, come ad esempio le norme di reciprocità, sia non solo in grado di regolare gli effetti che un'interazione provoca sui soggetti ad essa estranei, ma venga anche considerata utile, esistono ogni qual volta un'interazione fra due o più attori comporta conseguenze che si ripercuotono all'esterno dell'interazione stessa [Ulmann-Margalit, 1977 e Coleman, 1990].

Se la reciprocità può essere vantaggiosa per gli attori dipende dalla loro sensibilità sul fatto che altri individui utilizzino strategie reciprocanti e dalla capacità individuale di giudicare la frequenza tipica degli attori reciprocanti in ogni situazione, sia essa ordinaria o straordinaria.

Inoltre, la reciprocità tende ad accrescersi in presenza di situazioni in cui i costi dell'accordo, ovvero del suo eventuale fallimento, risultano particolarmente elevati e/o irreversibili.

### **3.1.2 La fiducia**

Il concetto di *fiducia*, che meglio si adatta a spiegare il significato assunto dalla variabile esogena del processo di cooperazione, fa riferimento ad un insieme di assunzioni che una persona elabora circa il modo in cui un altro si comporterà in un'occasione futura, in funzione delle affermazioni presenti e passate, implicite o esplicite, di quella persona. Si può pertanto considerare molto affine al principale significato del termine inglese *trust*: confidare o fare affidamento su una qualità o un attributo di una persona o sulla verità di un'affermazione [Good 1989, 43].

Nel contesto di una situazione di dilemma sociale, per *fiducia* si intende l'aspettativa e dunque la probabilità che un attore ha, quando sceglie di cooperare, che gli altri non defezioneranno, o più in generale, di incontrare nel corso del processo deliberativo altri decisori "reciprocanti". Dunque, la fiducia concerne la volontà che un individuo esprime di iniziare a cooperare nell'aspettativa che verrà ricambiato. Tale aspettativa riguarda le azioni degli altrui decisori non controllabili, ma non necessariamente successive nel tempo, solamente non soggette a verifica nel momento in cui l'individuo deve scegliere di agire [Dasgupta 1989, 66].

Un'altra dimensione molto importante della fiducia è quella relativa ai guadagni; si ritiene, infatti, di potersi fidare che un individuo agirà in modo "reciprocante" se costui avrà gli incentivi sufficienti a comportarsi in tal modo. È dunque fondamentale che l'intero meccanismo volto alla

cooperazione sia in grado di generare gli incentivi adeguati all'incremento della fiducia, superando la dimensione insita del rischio.<sup>25</sup>

In generale, un preciso impegno a sviluppare atteggiamenti favorevoli alla formazione e al permanere della fiducia è potenzialmente in grado di trasformare il gioco iniziale in un gioco in cui i corsi d'azione reciprocamente vantaggiosi diventano strategie di equilibrio, laddove inizialmente non lo erano. La fiducia, perciò, è funzionale al passaggio dal perseguimento dell'interesse egoistico ad un gioco che assicura più efficacemente il bene comune. Ma essa non implica solo una dimensione psicologica e culturale; è prodotta dal contesto, cioè dal tipo di gioco che viene giocato.

Infine, appare evidente che la decisione se avere o meno fiducia nell'azione cooperativa di un altro attore dipende dalla reputazione di quest'ultimo. La fiducia si basa sulla reputazione, e quest'ultima deve essere acquisita.

### **3.1.3 La reputazione**

Una definizione generale ed esaustiva di *reputazione* è fornita da Dasgupta, secondo il quale la reputazione di una persona è l'attribuzione "pubblica" di una distribuzione di probabilità tra i vari tipi di persona che l'individuo in questione può essere. L'opinione che la gente ha di una persona costituisce la sua reputazione [Dasgupta 1989, 69 e 79].

Tuttavia, questa definizione appare non approfondire un aspetto tutt'altro che marginale nell'analisi della *reputazione* come variabile della cooperazione, e cioè il fatto che non si tratti semplicemente di "probabilità" che l'attore con cui sto interagendo si comporti in modo degno della fiducia che ripongo in lui, ma di "frequenza osservata" circa il comportamento reciprocante del mio interlocutore. Ciò significa che il decisore con cui

---

<sup>25</sup> Al riguardo della dimensione del rischio insita nella fiducia, basti ricordare il contributo di Luhmann, in base al quale la fiducia si fonda su una relazione circolare tra rischio e azione, in cui entrambi gli elementi sono complementari [Luhmann 1989, 130-131].

interagisco ha già affrontato situazioni collettivamente dilemmatiche in modo reciprocante, e questa è un'informazione di cui dispongo, grazie alla quale posso fidarmi che il suo comportamento “anche questa volta” si conformerà a quello precedente.<sup>26</sup>

Se la definizione della *reputazione* assume questo connotato *ex-post*, allora è immediato comprendere come essa stessa influenzi la *fiducia*, che è invece da considerarsi a tutti gli effetti una probabilità *ex-ante*, ovviamente al passaggio da un periodo di interazione al successivo.

La reputazione è una risorsa da acquisire e mantenere nel tempo, ed è in grado, nella sua accezione positiva, di generare uno stato di equilibrio, dato che il valore di una buona reputazione nel futuro è sempre superiore ai vantaggi che possono essere conseguiti approfittando nel breve periodo della buona reputazione conseguita in precedenza. In realtà, se l'orizzonte temporale è finito e predeterminato, gli incentivi a consolidare una buona reputazione possono svanire per i decisori [Kreps 1993, 622-623].

### **3.1.4 Le variabili strutturali**

Il modello esplicativo della teoria comportamentista dell'azione collettiva, del quale si è qui sopra analizzato il circuito normativo che unisce le tre principali variabili endogene – *reciprocità*, *fiducia*, *reputazione* – risulta costituito dalla presenza di alcune variabili esogene, o strutturali. Sono variabili esogene, o strutturali, le credenze dei decisori circa la situazione di interazione deliberativa (informazioni sulle azioni passate, caratteristiche ideologiche-culturali degli attori, etc.), l'esistenza o meno di comunicazione “faccia a faccia”, la dimensione del gruppo decidente, l'orizzonte temporale di lungo periodo, i costi dell'accordo, il grado di simmetria degli interessi e delle poste in gioco dei partecipanti alla

---

<sup>26</sup> È evidente che il caso della formazione della reputazione nel gioco iniziale sarà interpretabile unicamente come acquisizione di una probabilità positiva al comportamento reciprocante dell'interlocutore.

decisione, e, infine, la funzione dei costi di produzione del bene pubblico inerente la deliberazione.

Per quanto riguarda le credenze degli attori circa la situazione di interazione, una posizione di rilievo è assunta dalle *informazioni* a disposizione dei decisori *circa le azioni passate* dei loro interlocutori. Si è già affrontata quando si è definita la *fiducia* e la *reputazione*; basti ora ricordare che il bagaglio informativo circa il modo con il quale gli attori strategici hanno già affrontato situazioni collettivamente dilemmatiche influenza il loro comportamento nel gioco attuale, perché incide sui livelli di fiducia e di reputazione, rispettivamente intesi come probabilità e frequenza osservata di incontrare nel corso del processo deliberativo comportamenti più o meno “reciprocanti”.

La presenza di *comunicazione* all’interno di situazioni dilemmatiche è in grado di “fare la differenza”, cioè di aumentare sostanzialmente i livelli di cooperazione. Di fatto, nessun’altra variabile produce effetti così forti e consistenti, quali quelli generati dalla comunicazione. Infatti, anche se si hanno motivazioni perfettamente adeguate per cooperare, queste non necessariamente sono sufficienti a generare cooperazione; occorre anche che tali azioni siano reciprocamente note e che gli attori si fidino gli uni degli altri. Così, quanto maggiore è la comunicazione tra gli attori razionali e strategici in un’ampia gamma di giochi, tanto maggiori sono le probabilità di ottenere esiti vantaggiosi per tutti.

Tuttavia, è bene precisare che non si tratta di comunicazione generica, bensì della capacità che gli attori razionali e strategici acquistano di parlarsi ripetutamente “faccia a faccia”.<sup>27</sup> Inoltre, poiché qualunque

---

<sup>27</sup> Sulla centralità del tipo di comunicazione necessaria al fine di ottenere maggiore cooperazione, basti citare la stessa Ostrom: “...*sending anonymous, computerized messages is not as effective as face-to-face communication. Individuals judge one another’s trustworthiness by watching facial expressions and hearing the way something is said. It is hard to establish trust in a group of strangers who will make decisions independently and privately without seeing and talking with one another*” [1998, 14].



informazione è da ritenersi, correttamente, una “merce rara”, comunicarla non è un processo neutrale e gratuito.<sup>28</sup>

Diversi studi su situazioni reiterate di azione collettiva [Ostrom e Walker 1997, 62] hanno dimostrato i benefici dell’influenza positiva esercitata dalla comunicazione “faccia a faccia” sulla cooperazione, mediante l’identificazione di un processo nel quale l’utilizzo della comunicazione facilita:

1. il trasferimento di informazioni da decisori in grado di calcolare una strategia ottimale, a decisori che non hanno completamente chiaro quale strategia possa essere ottimale;
2. lo scambio di impegni reciproci, inteso come offerta e ottenimento di promesse;
3. il cambiamento delle aspettative circa il comportamento altrui;
4. il cambiamento della struttura dei guadagni;
5. il rafforzamento degli orientamenti normativi prioritari;
6. lo sviluppo di un’identità di gruppo.

In generale, lo scambio di impegni reciproci, il cambiamento delle aspettative circa il comportamento altrui, con il conseguente e potenziale aumento della fiducia, la creazione e il rafforzamento del sistema di norme e lo sviluppo di un’identità di gruppo sembrano essere i processi più importanti che fanno della comunicazione la variabile strutturale più efficace per aumentare l’efficienza dell’intero sistema collettivo.

Direttamente collegata alla comunicazione “faccia a faccia” è la variabile relativa alla dimensione del gruppo decidente. Infatti, solamente

---

<sup>28</sup> “Informare gli altri, comunicare loro elementi che non posseggono, significa scoprirsi, rinunciare a degli atouts che si sarebbero potuti contrattare, ed infine rendersi vulnerabili ai tentativi di controllo da parte degli altri. Anzi, si può avere interesse a non aver percepito o ricevuto un’informazione, se questa informazione portava a ridurre il proprio margine di manovra. Non è dunque sorprendente che in questo campo – forse più che in ogni altro – gli attori (tutti gli attori) adottino un comportamento strategico e si impegnino a comunicare e ad informarsi solo dietro garanzie e contropartite” [Crozier e Friedberg 1978, p. 85].

all'interno di un *piccolo gruppo decisionale*, dalle dimensioni numeriche ristrette, è possibile sviluppare con successo quei meccanismi di comunicazione verbale che favoriscono il raggiungimento di esiti socialmente ottimali.

Si è già avuto modo di menzionare la centralità della dimensione temporale quando, nella presentazione dei meccanismi volti alla cooperazione, si è sottolineata la necessità di collocarsi in una situazione di giochi reiterati. Basti ora ribadire che un eventuale esito cooperativo, e ancor prima, possibili rapporti di reciprocità, sono riscontrabili solamente in quelle situazioni dove vi sia sempre una sostanziale possibilità di ulteriori interazioni future.

Per quanto riguarda la variabile strutturale inerente ai *costi per il raggiungimento dell'accordo*, appare fondata assimilarla, almeno sul piano teorico, ai costi di transazione.<sup>29</sup> L'azione cooperativa implica necessariamente un'interdipendenza tra gli attori in gioco, che richiede una transazione o uno scambio in cui ogni individuo cede qualcosa di valore e riceve in cambio qualcosa di valore. In assenza di un ambiente fortemente strutturato, occorre garantire alle parti in gioco l'equità dello scambio. In questo senso, il costo di transazione è una qualsiasi attività intrapresa per convincere le parti che il valore dato e quello ricevuto rispondono alle loro attese [Ouchi 1990, 372-373]. Nel caso del raggiungimento di un accordo, i costi di transazione si riferiscono ai costi di regolazione e di controllo dell'accordo realizzato, rispetto all'eventualità che questo venga tutto o in parte disatteso.

È ipotizzabile che i costi per il raggiungimento dell'accordo siano destinati ad aumentare in presenza di scenari difficilmente prevedibili, di

---

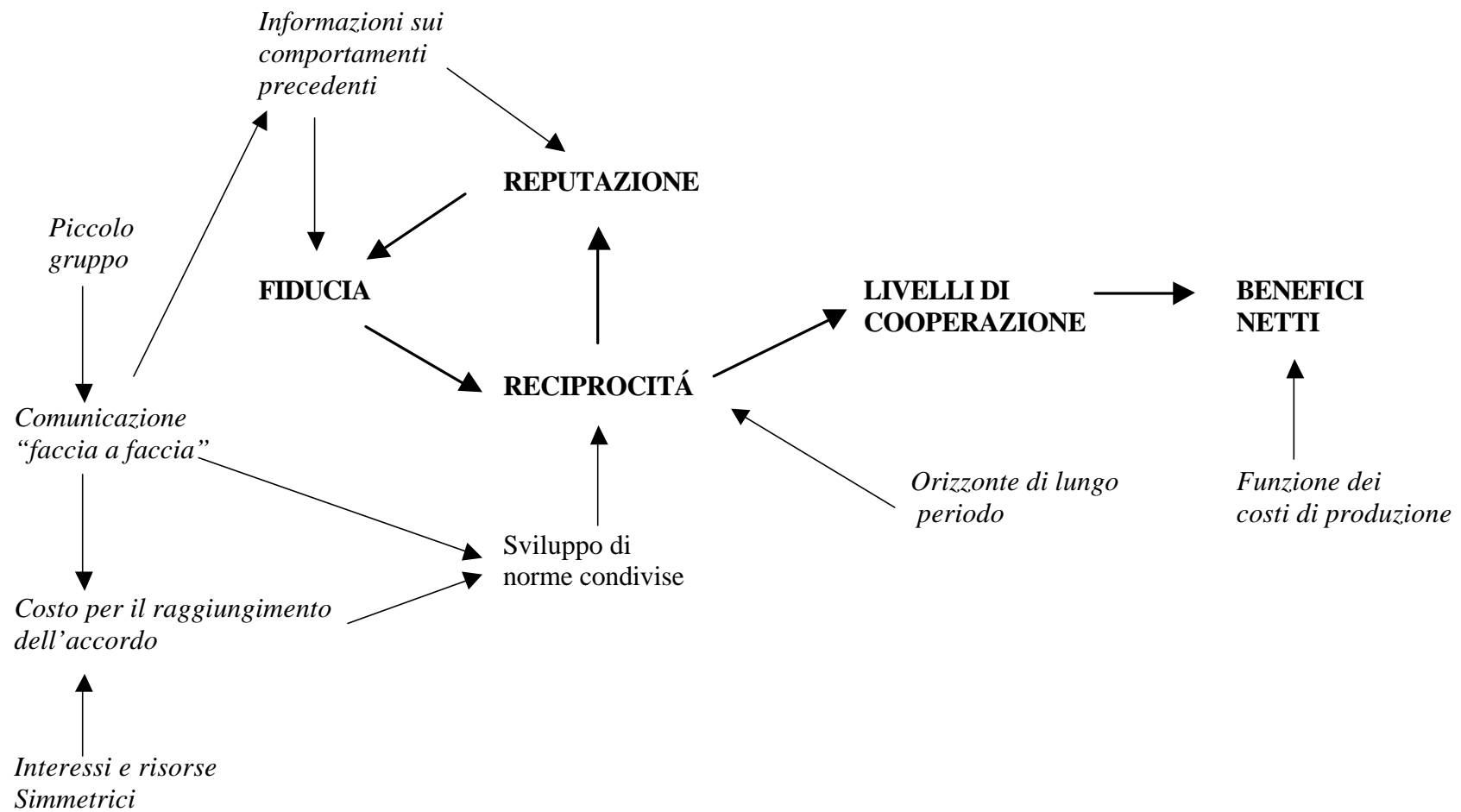
<sup>29</sup> La teoria economica dei costi di transazione, adottando un approccio contrattuale allo studio dell'organizzazione economica, assume che gli agenti umani siano soggetti a razionalità limitata, per via della quale il comportamento, è "intenzionalmente" razionale, ma lo è solo "limitatamente", e che siano propensi all'opportunismo, vale a dire, a perseguire il proprio interesse anche tramite l'inganno. Tale teoria, dunque si fonda sulla combinazione tra razionalità limitata, opportunismo e specificità degli investimenti. Si vedano per la teoria dei costi di transazione Williamson [1988 e 1990] e per il concetto di razionalità limitata Simon [1984].

comportamenti opportunistici dei decisori, nonché di non osservabilità della lealtà dell'accordo. Esiste anche una dimensione dei costi inerente il livello politico, ideologico e sociale dell'accordo, misurabile con il grado di conflitto esistente intorno alle diverse proposte oggetto di deliberazione. Inoltre, non si può dimenticare che tra i costi dell'accordo vi sono anche le risorse che i decisori devono mettere in gioco per favorirne la stabilità.

Strettamente connessa ai costi per il raggiungimento dell'accordo, è la variabile strutturale relativa al livello di *simmetria degli interessi* e delle poste in gioco. Quando gli attori in gioco hanno interessi simmetrici, risulta più semplice distribuire equamente un livello di collaborazione che approssimi il più possibile la decisione collettiva ottimale. Al contrario, quando gli assetti e le poste in gioco non sono simmetrici, raggiungere un accordo è più difficile, in termini di tempo e di sforzi complessivi volti al conseguimento della decisione efficiente. Tuttavia, l'utilizzo di alcuni accorgimenti, primo fra tutti l'intensificazione della comunicazione "faccia a faccia", è in grado di modificare la disponibilità iniziale, e dunque la probabilità, che gli attori riterranno opportuno investire in fiducia e cooperazione reciproca [Ostrom 1998, 13].

Tra le variabili strutturali, resta da analizzare la *funzione dei costi di produzione* del bene pubblico oggetto della deliberazione; si tratta dei costi economici e sociali del provvedimento volta per volta in gioco. È bene porre attenzione a non confondere tale funzione con i costi inerenti il raggiungimento dell'accordo, i quali si riferiscono ai processi decisionali in quanto tali e non al loro oggetto. La funzione dei costi di produzione risulta essere molto indicativa per valutare il livello di benefici netti ottenuti dal raggiungimento dell'accordo, per calcolare il quale è opportuno rinviare al criterio dell'ottimità paretiana, nonché alla domanda centrale del nostro modello interpretativo: esistono degli esiti alternativi a quelli raggiunti che permettevano ai diversi attori – dati i rispettivi interessi – di migliorare le proprie posizioni senza che ciò implicasse il peggioramento delle posizioni di qualcuno?

L'analisi delle variabili strutturali, unitamente al precedente approfondimento delle tre variabili esplicative della cooperazione – *reciprocità, fiducia e reputazione* - consente di illustrare nella sua completezza il modello formale oggetto della nostra ricerca, come è presentato nella pagina seguente.





### 3.2 L'applicazione del modello alle commissioni parlamentari

Il modello appena esposto, considerato l'espressione formale di un approccio comportamentista dell'azione collettiva radicato su fondamenti propri della teoria della scelta razionale, è stato introdotto allo scopo di spiegare in che modo i singoli individui compiono decisioni in situazioni di dilemma sociale. Più precisamente, l'obiettivo principale risulta quello di cogliere le condizioni interne ed esterne all'arena decisionale che condizionano i comportamenti dei singoli attori, muovendosi dalla massimizzazione dei propri interessi a situazioni socialmente ottimali, dove cioè tutti i partecipanti ottengono benefici.

Tale modello costituisce lo strumento esplicativo prioritario per indagare le strategie di cooperazione all'interno delle commissioni parlamentari, nonchè per giungere - dopo un appurato vaglio empirico al quale sarà dedicata la seconda parte del presente lavoro - a spiegare in quale modo all'interno delle commissioni sia possibile ed effettivamente raggiungibile un equilibrio, perdurante nel tempo, tra la razionalità individuale dei singoli deputati e l'efficienza dell'intero sistema decisionale.

Al di là delle variabili endogene - *reciprocità, fiducia e reputazione* - in presenza delle quali gli attori ricercano ed adottano strategie di comportamento volte al raggiungimento di dinamiche cooperative, e rintracciabili, con l'ausilio di opportuni indicatori empirici, nel comportamento dei singoli deputati analizzati in qualità di membri delle commissioni parlamentari, ciò che permette un'applicazione dell'intero modello allo studio delle commissioni parlamentari, è la prossimità delle variabili strutturali con le proprietà che delineano un processo decisionale interno alle commissioni.

In primo luogo, la variabile strutturale relativa alle dimensioni del gruppo decidente trova un riscontro immediato in quella che è la composizione delle commissioni parlamentari italiane. Siamo, infatti, in

presenza di un gruppo costituito da 48-50 deputati<sup>30</sup>, e dunque a ragione assimilabile ad un *piccolo gruppo*, all'interno del quale, grazie alle contenute dimensioni numeriche, si sviluppano con successo quei meccanismi di comunicazione verbale - *face to face* - che favoriscono il raggiungimento di esiti decisionali socialmente ottimali.

Inoltre, questi processi di interazione verbale - arricchiti con frequenti incontri informali esterni all'arena decisionale - consentono al singolo deputato di entrare in possesso delle *informazioni sui comportamenti precedenti* tenuti dai suoi stessi colleghi. Una variabile esogena, quest'ultima, che influenza sia la reputazione che la fiducia.

Per quanto riguarda la variabile temporale, è di immediata comprensione l'esistenza all'interno delle commissioni parlamentari di processi decisionali aventi come dimensione centrale un *orizzonte di lungo periodo*. Infatti, la situazione assimilabile a quella dei giochi cooperativi reiterati, è data dal fatto che le interazioni fra i deputati hanno come termine ultimo la durata di una legislatura, oppure - come più spesso accade - qualche anno: un tempo ragionevolmente lungo entro il quale sviluppare rapporti di reciprocità su differenti progetti di legge, al fine di raggiungere esiti cooperativi.

Circa i *costi per il raggiungimento dell'accordo* e la presenza di *interessi e risorse simmetrici*, siamo in presenza di quelle condizioni che

---

<sup>30</sup> L'art. 19 del Regolamento della Camera dei Deputati disciplina la composizione delle commissioni parlamentari, stabilendo che ciascun gruppo, subito dopo la sua costituzione, deve procedere a designare i propri rappresentanti nelle commissioni permanenti. La ripartizione deve avvenire in modo tale che tutti i deputati abbiano l'obbligo di prendere parte ad una commissione, ma nessuno possa far parte di più di una commissione permanente, salvo quando sia stato designato in sostituzione di un altro del suo stesso gruppo, qualora quest'ultimo sia stato chiamato a far parte del Governo in qualità di ministro o sottosegretario.

Le dimensioni delle commissioni parlamentari sono garantite anche grazie alla possibilità di sostituzione temporanea, disciplinata dallo stesso art. 19 in due ipotesi distinte: per un determinato progetto di legge o per la durata di una seduta. Nel primo caso è il gruppo parlamentare che deve provvedere alla sostituzione, dandone comunicazione al presidente della commissione. Nel secondo caso, invece, la sostituzione assume carattere personale, poichè è richiesta dal deputato impossibilitato a partecipare alla seduta.



permettono il sorgere all'interno delle commissioni parlamentari di meccanismi tipo scambio di voti e *logrolling*, già precedentemente trattati.<sup>31</sup>

Quanto detto fino a questo punto, ci permette di prendere in seria considerazione il modello esplicativo sopra presentato, per utilizzarlo come griglia interpretativa dei processi decisionali interni alle commissioni parlamentari, e in particolare per giungere ad una spiegazione delle strategie di cooperazione diffuse al loro interno.

---

<sup>31</sup> Cfr. paragrafo 2.2

## ***CAPITOLO SECONDO***

### ***LA PRODUTTIVITÀ LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO: DALL'AULA ALLA COMMISSIONE***

Con questo capitolo la nostra ricerca si sposta dal livello teorico, che ha rappresentato la prospettiva privilegiata del precedente capitolo, a quello empirico, con il manifesto obiettivo di verificare il modello formale già esposto.

Tuttavia, prima di addentrarci nello specifico di tale verifica, rispetto alle variabili endogene *reciprocità*, *fiducia* e *reputazione*, riteniamo opportuno e prioritario inquadrare l'attività legislativa dell'organismo parlamentare scelto come oggetto della ricerca - l'VIII commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici - in quello che è stato l'andamento complessivo della produttività legislativa della Camera dei Deputati dalla X alla XIII legislatura.

Per tale ragione, in questo capitolo procederemo all'analisi dell'attività legislativa del parlamento italiano, intesa come ammontare delle iniziative attivate e delle leggi emanate. Si ritiene, infatti, che la qualità, l'efficacia e la tempestività della produzione legislativa possano considerarsi gli indicatori privilegiati per compiere un'indagine sul rendimento decisionale delle assemblee parlamentari. [Morisi 1988]. Pertanto, sarà adottata come "unità di misura" della ricerca la produttività legislativa interna all'VIII commissione parlamentare.

Ciononostante, prima di procedere oltre nell'analisi dell'attività legislativa del parlamento italiano è bene ricordare alcune caratteristiche - o meglio, critiche - comunemente riconosciute alla nostra Assemblea, se non altro fino all'XI legislatura, che viene identificata come l'ultima legislatura

della prima repubblica. Tutte le osservazioni formulate dai politologici, che hanno affrontato lo studio dell'attività legislativa del nostro parlamento, ruotano attorno all'eccessivo numero di leggi emanate, con effetti negativi sulla funzionalità e sull'efficacia della legislazione stessa.<sup>32</sup> Così il parlamento italiano si è da sempre contraddistinto per il frequente ricorso allo strumento legislativo, il più delle volte improvvisato, tecnicamente mal redatto, poiché frutto di interessi particolaristici, settoriali, contingenti e non coordinati [Sartori 1963, Predieri 1975]. In questo modo il parlamento si è configurato come “un'assemblea quanto più possibile remissiva, notarile e inoffensiva: insomma, un'assemblea troppo occupata per dare veramente fastidio occupandosi e preoccupandosi delle cose importanti” [Sartori 1963, 369].

Questo può considerarsi, a grandi linee, il quadro generale di riferimento all'interno del quale svolgere una ricerca sull'attività legislativa del parlamento, ben sapendo però che la prospettiva diacronica prescelta ci proietta oltre il periodo storico della prima repubblica.

Infatti, nella nostra analisi si sono prese in considerazione quattro legislature: la X (dal 2 luglio 1987 al 22 aprile 1992), l'XI (dal 23 aprile 1992 al 14 aprile 1994) la XII (dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996) e l'attuale - XIII - sebbene non ancora conclusa.<sup>33</sup>

Il termine di inizio della ricerca è stato fissato alla X legislatura, perché precedentemente non esisteva la commissione Ambiente, propriamente detta, e le sue attinenze erano ripartite tra le commissioni Lavori Pubblici, Sanità, Agricoltura, Trasporti, Industria e Interni. È con la riforma del 1987, avente per oggetto la ripartizione delle competenze delle commissioni permanenti, che emerge il concetto di “ambiente”, quale conseguenza unitaria in grado di eliminare la frantumazione esistente, ma soprattutto viene assunto come prioritario la programmazione dell'assetto

---

<sup>32</sup> Per quanto riguarda gli approfondimenti del concetto di efficacia decisionale applicato al caso del parlamento italiano, si veda Di Palma [1976].

del territorio, della tutela, della conservazione e del risanamento ambientale. Da quel momento, l’VIII commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici acquista le seguenti competenze: lavori pubblici, protezione civile, parchi, foreste, risorse naturali, tutela paesistica, salvaguardia degli elementi naturali (suolo, acqua, aria).

Il presente capitolo si articolerà secondo due scansioni principali, entrambi riguardanti l’attività legislativa. Mentre il primo paragrafo sarà orientato all’analisi dell’insieme delle proposte di legge attivate e approvate dalla Camera dei Deputati nelle quattro legislature in oggetto, con particolare attenzione al ruolo del governo e del parlamento; nel secondo paragrafo, invece, presenteremo i dati relativi al procedimento legislativo “decentrato”, così come si sviluppa all’interno dell’VIII commissione parlamentare.

## **1. UNO SGUARDO D’INSIEME: TRA GOVERNO E PARLAMENTO**

Il potere di proporre le leggi appartiene, com’è noto, ad una molteplicità di soggetti<sup>34</sup>, ma l’iniziativa legislativa compete, soprattutto e in primo luogo, al governo e a ciascun membro delle Camere. Pertanto, tutte le ricerche condotte sulla produttività legislativa delle assemblee parlamentari, ritengono opportuno distinguere le due principali fonti d’iniziativa: quella parlamentare – le proposte di legge (pdl) - e quella governativa, in questo caso si parla di disegni di legge (ddl).

Sulle tracce di questa impostazione, nei due successivi paragrafi verranno esposti i dati complessivi riguardanti l’iniziativa parlamentare e governativa e le percentuali di successo delle stesse, cioè le proposte e i disegni di legge che sono stati approvati definitivamente.

---

<sup>33</sup> Per la XIII legislatura i dati oggetto dell’analisi sono aggiornati al 30 settembre 1999 per quelli generali sull’intero parlamento, e al 13 settembre 1999 per quelli relativi all’VIII commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici.

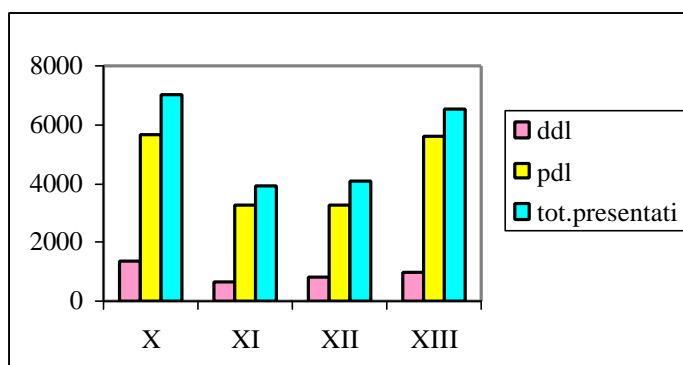
<sup>34</sup> Sono titolari del diritto di iniziativa legislativa, secondo il dettato costituzionale, il popolo, i consigli regionali, il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro e i comuni.

## 1.1 L'iniziativa legislativa

Presentiamo di seguito l'ammontare complessivo, in valore assoluto e in percentuale, delle proposte e dei disegni di legge nella X, XI, XII e XIII legislatura (*tab. 2.1* e *graf. 2.1*).

legislat.	ddl	pdl	tot. presentati
<b>X</b>	1369 (19,5)	5654 (80,5)	7023
<b>XI</b>	653 (16,7)	3255 (83,3)	3908
<b>XII</b>	819 (20,1)	3251 (79,9)	4070
<b>XIII</b>	952 (14,6)	5579 (85,4)	6531

*Tab. 2.1* – Numero di disegni e proposte di legge presentati alla Camera, per legislatura, in valore assoluto e percentuale.



*Graf. 2.1* – Ammontare dei disegni e delle proposte di legge presentati alla Camera, per legislatura

I dati empirici riportati nella *tab.2.1* e nel *graf. 2.1* sono sufficientemente chiari nel mostrare come l'iniziativa parlamentare abbia il primato su quella governativa, e, di fatto, non scendendo mai al di sotto dell'80%, costituisca la principale fonte di *input* legislativo.

È altresì interessante osservare come nell'XI e nella XII legislatura siano stati presentati poco più della metà dei progetti di legge complessivi

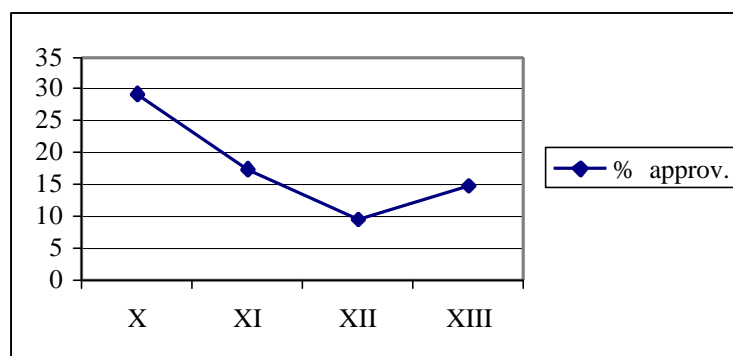
della X: un fenomeno facilmente attribuibile alla prematura conclusione delle prime due, e dunque alla mancanza dell'”attivismo dell'ultima ora”, in base al quale la fine della legislatura, a ridosso delle elezioni, costituisce il culmine del ciclo politico-elettorale. Del resto, l'attuale legislatura, la XIII, a poco più di un anno dal termine naturale, si assesta su livelli molto vicini alla X (7023 progetti di legge presentati contro i 6531).

## 1.2 I procedimenti legislativi conclusi

Per quello che riguarda l'ammontare complessivo delle iniziative legislative che hanno concluso positivamente il loro *iter* parlamentare, cioè che sono divenute legge, riportiamo i dati complessivi nella *tab. 2.2* e l'andamento percentuale nel *graf. 2.2*.

legisl	presentati	approvati	% approv.
<b>X</b>	7023	2056	29,2
<b>XI</b>	3908	682	17,4
<b>XII</b>	4070	386	9,5
<b>XIII</b>	6531	968	14,8

*Tab. 2.2* – Ammontare complessivo dei progetti di legge presentati e approvati, con relativa percentuale di approvazione, per legislatura.



*Graf. 2.2* – Percentuale di approvazione dei progetti di legge, per legislatura.

In riferimento al totale delle leggi emanate, si riscontra immediatamente una riduzione del loro numero, nonché una flessione costante della percentuale di approvazione delle stesse: da poco meno del 30% nella X legislatura al 9,5% nella XII, con lievi segnali di ripresa nell'attuale (il 14,8% sul totale delle iniziative presentate). Degno di nota è il rapporto tra le iniziative attivate e quelle effettivamente concluse nella XII legislatura, poiché questo è stato il più basso delle ultime tre legislature, scendendo oltre la metà della media dei valori registrati nella X e XI [Fedele 1994, 8]. Il fatto che il volume dell'attività legislativa condotta a buon fine sia progressivamente diminuito potrebbe essere interpretato come un segnale positivo, se fosse attribuibile ad una scelta consapevole da parte dei politici di ridimensionare la quantità di provvedimenti legislativi emanati. Poiché è veramente difficile capire se si tratta di un fenomeno del genere, per il momento, risulta più immediato considerare, almeno parte della diminuzione delle proposte di legge approvate, come un effetto conseguente alla brevità delle ultime due legislature.

In generale, la diminuzione complessiva dei tassi di approvazione sembra riguardare indistintamente i provvedimenti di origine governativa (*tab. 2.3*), come quelli di provenienza parlamentare (*tab. 2.4*).

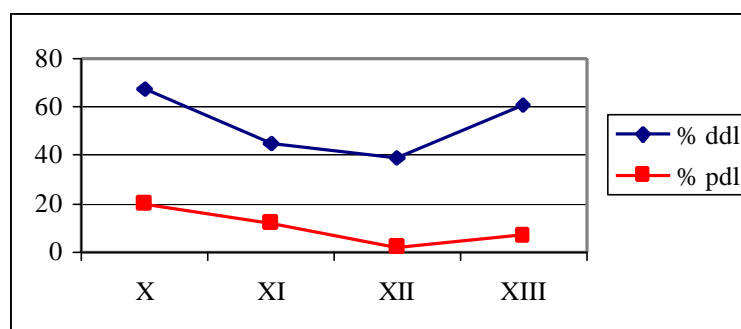
LEGISLATURE	X	XI	XII	XIII
<b>Leggi da ddl approvate in Assemblea</b>	539	237	312	476
<b>di cui:</b>				
ddl di conversione	226	138	162	32
ddl di ratifica	190	65	114	207
ddl di bilancio	26	10	11	30
ddl costituzionali	3	1	0	1
<b>Approvate in Commissione</b>	383	55	6	102
<b>Totale</b>	<b>922</b>	<b>292</b>	<b>318</b>	<b>578</b>
<b>Percentuale di approvazione</b>	<b>67,3</b>	<b>44,7</b>	<b>38,8</b>	<b>60,7</b>

*Tab. 2.3 – Ammontare dei disegni di legge approvati per legislatura.*

LEGISLATURE	X	XI	XII	XIII
<b>Leggi da pdl approvate in Assemblea</b>	184	210	29	176
<b>Assorbite</b>		157		388
<b>Ritirate</b>	107	62	47	88
<b>Respinte</b>	0	0	0	2
<b>Approvate in Commissione</b>	950	180	39	214
<b>Totale</b>	<b>1134</b>	<b>390</b>	<b>68</b>	<b>390</b>
<b>Percentuale di approvazione</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>2,1</b>	<b>7</b>

Tab. 2.4 – Ammontare delle proposte di legge approvate per legislatura.

Il graf. 2.3 permette di comprendere meglio l'andamento in percentuale dei disegni e delle proposte di legge approvate dalla X alla XIII legislatura.



Graf. 2.2- Percentuale di approvazione dei disegni e delle proposte di legge dalla X alla XIII legislatura.

Per quanto riguarda l'effettiva produttività del parlamento italiano, quest'ultimo grafico riassuntivo ci permette di considerare il netto divario esistente tra la percentuale di approvazione delle proposte di legge e quella dei disegni di legge. La differenza tra queste due percentuali merita un'inevitabile osservazione: quando le iniziative legislative provengono dal



governo hanno un'alta probabilità di venire approvate, mentre se provengono dal parlamento tale probabilità è molto inferiore. Inoltre, il primato parlamentare nella presentazione di iniziative legislative (mai al di sotto dell'80%, come mostrato in *tab.2.1*), non è seguito da un'altrettanta capacità di portare a termine le stesse (le percentuali di approvazione delle proposte di legge non supera mai il 20%). Nello stesso tempo, è similmente evidente che sia aumentata l'influenza governativa nelle decisioni legislative, con percentuali di approvazioni pari a oltre il 60% nella X e XIII legislatura. Così, i dati finora presentati non fanno altro che confermare l'ipotesi di un potere legislativo che tende progressivamente a sfuggire dalle mani dei parlamentari, a favore delle compagini governative [Giuliani 1997, 14].

Ulteriori interessanti osservazioni sorgono dallo studio delle sedi all'interno delle quali un provvedimento legislativo incontra l'esito favorevole. Nella *tab. 2.5* vengono riportate le percentuali di approvazione dei progetti di legge complessivi in Aula e in commissione.<sup>35</sup>

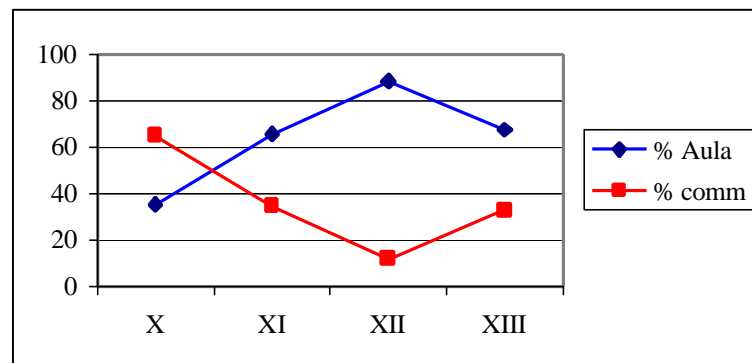
<b>legislat.</b>	<b>% Aula</b>	<b>% comm</b>
<b>X</b>	35,2	64,8
<b>XI</b>	65,5	34,5
<b>XII</b>	88,3	11,7
<b>XIII</b>	67,3	32,7

*Tab. 2.5* – Percentuale delle sedi di approvazione (Aula e commissione) dei progetti di legge, per legislatura.

Il successivo grafico – *graf. 2.4* – permette di cogliere l'evidente andamento delle percentuali sopra riportate: un preciso e costante calo dei provvedimenti approvati in commissione dalla X alla XII

<sup>35</sup> Si ricorda che il Regolamento della Camera dei Deputati all'art.92 stabilisce che un progetto di legge riguardanti questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale possa essere assegnato ad una commissione in sede legislativa, per l'esame e l'approvazione.

legislatura, con un parallelo incremento di quelli varati dall'Assemblea parlamentare; questa tendenza sembra invertirsi nell'attuale legislatura, anche se per una conferma o smentita di questa proiezione occorre attendere il termine della legislatura.



*Graf. 2.4 – Distribuzione delle sedi di approvazione (Aula e commissione) dei progetti di legge, per legislatura.*

Il costante incremento dei provvedimenti approvati in Aula, può ricondursi ad una contingenza storica dell'XI e XII legislatura, laddove occorre segnali chiari di cambiamento rispetto a presunte logiche consociative del passato. Così, scegliere l'Aula rispetto alla commissione, ha significato preferire una sede nei cui confronti potenzialmente maggiore è stato il controllo che sui lavori hanno potuto esercitare tanto le forze politiche, quanto l'opinione [Fedele 1994, 4].

Inoltre, la diminuzione dei provvedimenti legislativi approvati in commissione nella X e XI legislatura potrebbe anche ricondursi al fenomeno più generale di perdita di autonomia decisionale del parlamento, a favore del governo. Infatti, se a ragione le commissioni parlamentari vengono considerate come l'organo attraverso il quale la maggioranza parlamentare, quale concretamente si manifesta in parlamento, può concorrere con il governo nella funzione di proposta, di guida e di organizzazione del procedimento legislativo, il fatto che siano state sempre meno preferite per

l'approvazione delle proposte di legge ha consentito che venisse meno la forte impronta parlamentare che solo le commissioni possono dare al processo di formazione delle leggi [Camera dei Deputati 1994, 267].

Infine, l'analisi della produttività legislativa prende opportunamente in considerazione un ultimo indicatore, quello relativo al ruolo della decretazione di urgenza.

La *tab.2.6* riporta dettagliatamente l'ammontare dei decreti-legge emanati, convertiti e non convertiti dalla X alla XIII legislatura, evidenziando la percentuale di conversione degli stessi.

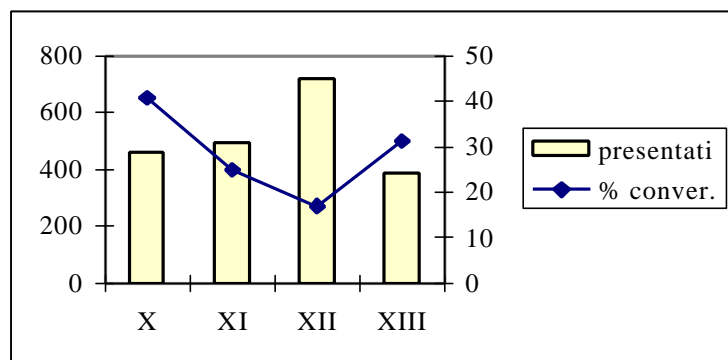
LEGISLATURE	X	XI	XII	XIII
<b>Decreti-legge emanati</b>	<b>459</b>	<b>493</b>	<b>718</b>	<b>386</b>
<b>Decreti-legge convertiti*</b>	187	123	122	121
<b>Decreti-legge non convertiti:</b>	264	315	556	262
<b>per reiezione del ddl di conversione</b>	15	12	10	6
<b>per decadenza del decreto legge</b>	249	303	546	256
<b>Percentuale di conversione</b>	<b>40,7</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>31,3</b>

*Tab. 2.6* Ammontare dei decreti-legge per legislatura e percentuale di approvazione.

Il *graf.2.5* mette in relazione il numero dei decreti-legge emanati (scala di valori a sinistra) con la percentuale di conversione degli stessi (scala di valori a destra).

---

\* Con o senza modificazioni.



Graf. 2.5 Ammontare dei disegni di conversione di decreti-legge presentati (valore assoluto) e percentuale di approvazione, per legislatura.

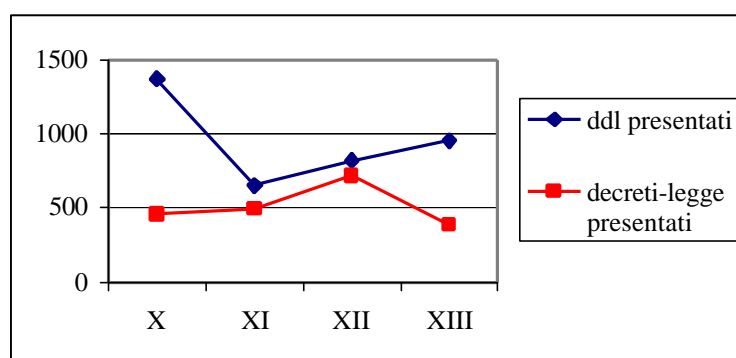
Dalla X alla XII legislatura si verifica un aumento della decretazione di urgenza con una costante e progressiva diminuzione del tasso di successo dei decreti presentati; infatti, la percentuale di conversione scende dal 40,7 nella X al 17% nella XII legislatura. Una netta inversione di tendenza si registra, invece, nell'attuale legislatura, dove ad un numero di decreti-legge emanati (386) pari a poco più della metà di quelli presentati solo nella XII, si riscontra una percentuale di successo superiore al 30% (quasi il doppio rispetto alla precedente legislatura).

Per quanto riguarda il continuo aumento del ricorso alla decretazione di urgenza nelle tre legislature concluse, si conferma l'ipotesi secondo la quale il governo indirizza con sempre più determinazione la propria iniziativa legislativa verso il decreto-legge, nonostante il suo carattere originario di necessità e urgenza, a scapito dell'ordinario strumento legislativo, costituito dal disegno di legge. Infatti, la *tab.2.7* e il *graf. 2.6* mostra come il rapporto tra questi ultimi e la decretazione di urgenza sia aumentata in modo considerevole, passando dal 33,5% della X legislatura all'87,7% della XII.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Per una completa analisi del ruolo dei decreti-legge all'interno dell'iniziativa governativa, occorre prendere in considerazione anche il numero e la durata dei governi in ciascuna legislatura. Riportiamo, pertanto, di seguito il numero dei governi che si sono succeduti nel corso delle quattro legislature. Nella X: Gorla (dal 28/7/1987 all'11/3/1988),

legisl	ddl presentati	decreti- legge pres.	% decreti
<b>X</b>	1369	459	33,5
<b>XI</b>	653	493	75,5
<b>XII</b>	819	718	87,7
<b>XIII</b>	952	386	40,5

Tab. 2.7 – Composizione delle iniziative legislative di origine governativa, per legislatura.



Graf. 2.6 – Distribuzione delle iniziative di origine governativa (in valore assoluto) per tipo e per legislatura

Sebbene il ricorso al decreto si dimostri preferenziale se i provvedimenti da adottare esprimono un alto grado di conflittualità, tuttavia è certo che il loro utilizzo risulti quasi sempre d'obbligo per i provvedimenti di spesa che riguardano comparti del pubblico impiego o settori particolarmente qualificanti sul piano politico e sindacale. A conferma di questa tendenza, si osservi che nell'XI e XII legislatura la quasi totalità dei provvedimenti governativi è stata costituita dai decreti-legge (rispettivamente il 75,5 e l'87,7%) emanati da governi che hanno avuto al centro del loro programma l'azione di risanamento economico. Ancora su queste due legislature, occorre sottolineare che un uso così frequente del

---

De Mita (dall'13/4/1988 al 19/5/1989), Andreotti VI (dal 22/7/1989 al 29/3/1991), Andreotti VII (dal 12/4/1991 al 24/4/1992); nell'XI: Amato (dal 28/6/1992 al 22/4/1993), Ciampi (dal 28/4/1993 al 16/4/1994); nella XII: Berlusconi (dal 10/5/1994 al 22/12/1994),

decreto-legge tende a spostare fuori dal parlamento la decisione sulla mediazione degli interessi e sulla selezione delle domande sociali che si tradurranno nel contenuto del decreto. Così, rimangono esclusi dal procedimento, non solo i partiti di opposizione, ma anche la maggioranza parlamentare, tanto più se le decisioni sono prese da un esecutivo di tecnici. Tutto questo aiuta a comprendere la diminuzione nella percentuale di conversione dei decreti, poiché aumenta la probabilità di non arrivare alla conversione entro i termini costituzionali, non tanto per il verificarsi di episodi di ostruzionismo, quanto per il mancato consenso della maggioranza di governo, il che spesso comporta una dilazione dell'*iter* di conversione, funzionale a quella mediazione non effettuata, che ha come conseguenza una reiterazione del provvedimento [Camera dei Deputati 1994, p.215].

Inoltre, si osservi come il maggior numero di decreti-legge presentati nella XII legislatura, dovuto in buona parte ad un aumento delle reiterazioni più che ad un effettivo incremento degli oggetti disciplinati dal governo attraverso i decreti-legge, così come l'aumento dei decreti decaduti (nella XII legislatura sono più che raddoppiati rispetto alla X legislatura: 546 contro 249) rivelano una parziale perdita di forza da parte del governo. Tale situazione è probabilmente dovuta all'elevata conflittualità interna delle coalizioni governative che si sono succedute nella XII legislatura. Così, il governo ha un debole controllo sulle componenti parlamentari e quindi ricorre più spesso alla decretazione di urgenza per aggirare il consenso parlamentare, ma, successivamente, non godendo di maggioranze parlamentari disciplinate, l'esecutivo vede non ratificate le scelte compiute.

Complessivamente, questo uso distorto della decretazione d'urgenza produce effetti a catena di malfunzionamento del parlamento e di definitiva alterazione del sistema delle fonti legislative. Si pensi, solo per fare un esempio, ai lavori dell'Assemblea: l'inarrestabile aumento del numero dei decreti-legge ne rende difficile un tempestivo esame e rinnova le condizioni

---

Dini (dal 17/1/1995 all'11/1/1996); nella XIII: Prodi (dal 18/5/1996 al 9/10/1998) e D'Alema (dal 22/10/98, in corso).

per la loro decadenza e conseguente reiterazione, e parimenti, conquistando la priorità dell'esame toglie spazio ai progetti di legge ordinari [Camera dei Deputati 1994, 216]. In questo senso l'abuso della decretazione d'urgenza determina una sensibile degradazione anche delle condizioni di esercizio dei poteri parlamentari.

## **2. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELL'VIII COMMISSIONE**

Una volta condotta ed esaurita l'analisi dell'attività legislativa svolta dalla Camera dei Deputati dalla X alla XIII legislatura, spostiamo l'attenzione sul procedimento legislativo che si sviluppa all'interno dell'oggetto specifico della nostra ricerca, la commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici.

A tal fine, è opportuno ribadire il ruolo centrale ricoperto dalle commissioni permanenti, le quali all'interno del procedimento legislativo in parlamento, esercitano un notevole potere di iniziativa e di proposta qualificata. In quest'ottica, le commissioni non possono considerarsi organi minori ed interni della Camera, ma hanno autonoma rilevanza costituzionale, con la garanzia di una sfera di competenza ad esse direttamente riservata, che, in taluni casi, comprende l'esercizio diretto di poteri legislativi oppure, in generale, costituisce una fase istruttoria necessaria ed ineludibile del procedimento legislativo ordinario [Camera dei Deputati 1994, 266].

Per meglio approfondire la produttività legislativa della commissione Ambiente, procediamo secondo due scansioni: la prima interesserà la quantità dei progetti di legge complessivamente assegnati e approvati dall'VIII commissione, la seconda si concentrerà sulle sedi di lavoro nelle quali i provvedimenti legislativi giungono ad un esito positivo.

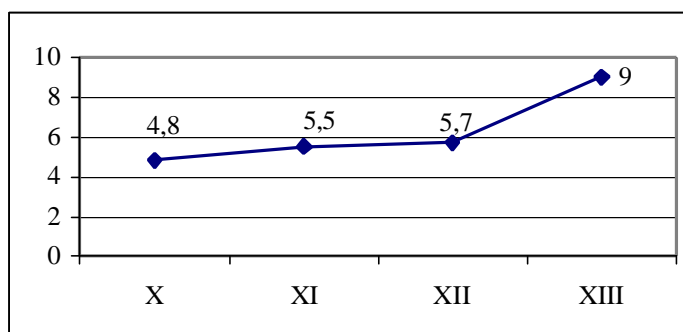
## 2.1 Progetti di legge assegnati e approvati

Per quanto riguarda l'attività legislativa svolta dalla commissione Ambiente, nel corso delle quattro legislature, essa oscilla dal 4,8% sul totale dei progetti di legge presentati nella X al 9% nella XIII, con un *trend* complessivamente crescente nell'XI e XII legislatura (*tab 2.8 e graf. 2.7*).

È dunque ipotizzabile che l'VIII commissione, dopo le prime tre legislature in cui non ha conosciuto una produttività brillante, probabilmente a causa delle modifiche di competenze successive alla riforma del 1987, stia acquisendo spazio e capacità legislative sempre più specifiche, tali da giustificare l'assegnazione di poco meno del 10% delle iniziative legislative complessive nell'attuale legislatura.

legislat.	assegnati VIII commiss.	% sul tot. presentati	concluso iter Camera e Sen.	% su assegnati	% sul tot. presentati
<b>X</b>	336	4,8	82	24,4	1,2
<b>XI</b>	217	5,5	56	25,8	1,4
<b>XII</b>	231	5,7	38	16,5	0,9
<b>XIII</b>	569	9	37	6,5	0,5

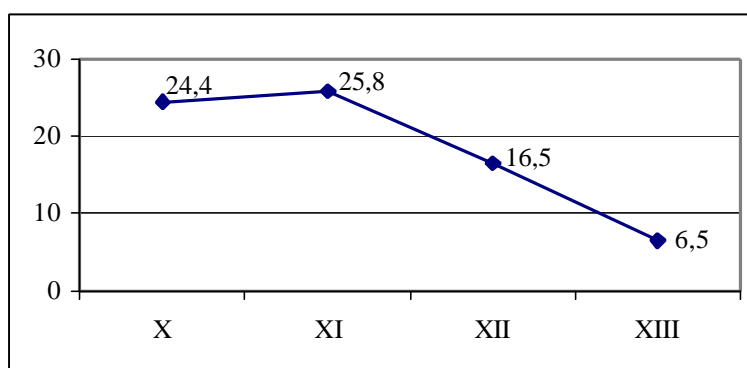
*Tab. 2.8* – Numero e percentuali di progetti di legge presentati e approvati nell'VIII commissione, per legislatura.



*Graf. 2.7* – Percentuale di assegnazione dei progetti di legge nella commissione Ambiente, per legislature



Circa le percentuali di approvazione, cioè il rapporto tra i progetti di legge che hanno ottenuto un esito positivo dalla commissione Ambiente sul totale degli assegnati, i dati rappresentati dal *graf. 2.8* evidenziano una rapida discesa, dal 24,4% nella X legislatura al 6,5% nell'attuale, nonostante un lieve tentativo di ripresa nella XI (25,8%). Tuttavia, non si può non tenere conto del fatto che, per l'XI e la XII legislatura, si tratta di periodi conclusi anticipatamente rispetto alle scadenze naturali, e l'attuale è ancora *in fieri*; è dunque ipotizzabile che sia proprio questa la motivazione che giustifica l'andamento decrescente dei progetti di legge approvati nella commissione Ambiente.



*Graf. 2.8* – Percentuale di approvazione dei progetti di legge nella commissione Ambiente, per legislature

## 2.2 Le sedi di lavoro

Il procedimento legislativo decentrato all'interno delle commissioni permanenti conosce differenti sedi di lavoro: *referente*, per l'esame di questioni sulle quali le commissioni devono riferire all'Assemblea, *consultiva* per esprimere pareri, *legislativa* per l'esame e l'approvazione dei progetti di legge, *redigente*, dopo che l'Assemblea abbia discusso le linee generali di un testo di legge.

Per quanto attiene allo studio dei provvedimenti approvati dall’VIII commissione Ambiente, sono state prese in considerazione tutte le sedi di lavoro qui sopra elencate, ad eccezione della *consultiva*, poiché non è indicativa della produttività legislativa della commissione in esame.

Pertanto, la *tab. 2.9* raccoglie l’ammontare dei provvedimenti di legge che sono stati approvati dall’VIII commissione, differenziando quelli il cui *iter* ha attraversato solo la sede referente, oppure solo quella legislativa; oppure la sede referente accoppiata con quella legislativa o redigente.

<b>legislat.</b>	<b>conclusi</b>	<b>solo referente</b>	<b>solo legislativa</b>	<b>referente e legislativa</b>	<b>referente e redigente</b>
<b>X</b>	82	50	7	25	0
<b>XI</b>	56	44	2	8	2
<b>XII</b>	38	38	0	0	0
<b>XIII</b>	37	24	0	11	2

*Tab. 2.9* – Ammontare dei progetti di legge con esito positivo, per sede di lavoro e per legislatura.

Le principali osservazioni che scaturiscono dalla raccolta di questi dati riguardano l’utilizzo sempre meno preferenziale della sede legislativa, sia come prima scelta, sia come passaggio dopo l’esame in sede referente. In quest’ultimo caso, si ricorda che per ottenere la sede legislativa, dopo che il provvedimento sia già stato esaminato dalla commissione in sede referente, occorre il parere favorevole di tutti i rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in commissione; in assenza di tale unanimità, è necessario il consenso di più dei quattro quinti dei componenti della commissione stessa. È per questo motivo che desta sorpresa il fatto che dall’XI alla XIII legislatura la sede legislativa sia stata scelta molto raramente: per 8 progetti di legge nell’XI, per nessun provvedimento nella XII, e per 11 progetti nell’attuale.

Questa “disaffezione” per la sede legislativa è riconducibile a due ipotesi: la prima riguarda l’aumento di provvedimenti di conversione di decreti-legge, per i quali non è prevista la possibilità di esame in sede legislativa, ma solo in sede referente - è il caso della XII legislatura, dove la totalità dei disegni di legge approvati dalla Commissione Ambiente è rappresentata proprio da conversioni di decreti-legge; la seconda attiene allo scarso grado di consenso raggiunto tra i membri della commissione. Infatti, come si è precedentemente affermato, per il passaggio dalla sede referente a quella legislativa occorre il parere favorevole di tutti i rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti in commissione; in assenza di tale unanimità, è necessario il consenso dei quattro quinti dei componenti della commissione stessa.

## ***CAPITOLO TERZO***

### ***GLI INDICATORI DELLA COOPERAZIONE NELLA COMMISSIONE AMBIENTE***

La verifica empirica dell'applicabilità del modello presentato nel primo capitolo, relativo ai meccanismi consensuali diffusi nella commissione Ambiente, rappresenta il fine ultimo di questo capitolo.

A tale scopo, succederanno tre paragrafi, ciascuno attinente all'analisi degli indicatori relativi alle tre variabili endogene del modello: la *reputazione*, la *reciprocità* e la *fiducia*.

#### **3.1 LA REPUTAZIONE**

L'approfondimento dal punto di vista teorico del concetto di reputazione ci ha precedentemente condotti ad evidenziarne i due aspetti costitutivi principali: l'attribuzione pubblica di una distribuzione di probabilità tra i vari tipi di persona che l'individuo interagente può essere, e la frequenza osservata circa il comportamento reciprocante dell'interlocutore.

Il riscontro, sul piano empirico, dell'esistenza o meno all'interno della commissione Ambiente della reputazione, rende necessaria la scelta di alcuni indicatori preferenziali. Di questi, i principali al fine della verifica in corso, sono riconducibili a due dimensioni: il *curriculum* dei singoli parlamentari e l'attività svolta dagli stessi all'interno della commissione.

Per quanto riguarda il *curriculum*, è nostro interesse focalizzare l'attenzione sull'età dei parlamentari, sull'anzianità di presenza alla Camera, nonché sul livello di istruzione e sul tipo di professione diffusi all'interno

della stessa. Circa l'attività svolta dai deputati in commissione, verrà analizzata la distribuzione di lavoro, in termini di relazione ai progetti di legge e di incarichi istituzionali ricoperti (presidente, vicepresidente e segretari).

Questi due indicatori ci consentiranno di verificare il grado di reputazione sviluppatosi tra i singoli deputati membri della commissione Ambiente.

Tuttavia, prima di procedere oltre, riteniamo indispensabile dedicare il prossimo paragrafo alla ricostruzione dell'utilizzo che in letteratura è stato fatto dei due indicatori prescelti. Si tratta di collocare il *curriculum* dei deputati, la loro anzianità parlamentare e l'attività svolta dagli stessi nella commissione, all'interno dell'ampia letteratura italiana sugli studi parlamentari, con un intento preciso: quello di acquisire il fecondo patrimonio delle ricerche empiriche, più o meno recenti, che nella lunga storia degli studi parlamentari hanno contribuito ad arricchire la letteratura politologica, per valorizzare le diverse prospettive d'analisi, anche le più lontane dalla *public choice*.

### ***3.1.1 Gli indicatori della reputazione nella storia degli studi parlamentari***

Molti politologi, nell'affrontare una ricerca sul parlamento italiano, hanno rivolto la loro attenzione agli indicatori relativi all'età, alla professione e all'esperienza parlamentare dei deputati. Ma con obiettivi differenti.

Senza dubbio, il pioniere nell'utilizzo della carriera dei deputati come indicatore per lo studio del parlamento italiano è stato Sartori, quando, già nel 1963, si avvalse di tale indicatore per paventare un futuro partitocratico del nostro parlamento. Infatti, l'attenta ricostruzione della carriera dei parlamentari mise in evidenza come questa fosse sempre più interna ai partiti, e dunque, questi ultimi fossero da considerarsi gli unici protagonisti delle vicende legislative interne al parlamento. Al di là del tentativo delle successive ricerche parlamentari di conciliare l'assunzione

che la produzione legislativa sia un sottoprodotto della dinamica interna al sistema partitico con le caratteristiche stesse di tale produzione,<sup>37</sup> occorre riconoscere che la ricerca diretta da Sartori ha aperto le strade a successive e feconde analisi sulla composizione socio-professionale dei parlamentari italiani.

In questa direzione, si colloca il contributo di Cotta - il più completo circa i dati socioprofessionali dei parlamentari dal 1946 al 1976 - il quale svolse un tipo di analisi fondata sulla “sovrapposizione” degli incarichi e dei percorsi riscontrabili tra carriera partitica e parlamentare nei vari partiti, al fine di formulare diversi modelli di reclutamento della classe politica nel primo trentennio della storia repubblicana. La prevalenza della carriera partitica precedente al mandato parlamentare, se pure con diverse varianti, legate all’intensità e alla lunghezza dell’esperienza partitica pre-parlamentare, emerse come l’elemento di unità tra i modelli [Cotta 1979].

Sviluppando l’analisi di Cotta, Mastropaolo, nei suoi più autorevoli contributi, utilizza la composizione socio-professionale dei membri del parlamento come una delle variabili in grado di spiegare l’esistenza di due tipi di personale politico, corrispondenti ai due modelli di sistema parlamentare, quello monocentrico e quello policentrico [Mastropaolo, 1990 e 1993]. Nella sua analisi comparata di quattro Paesi europei - Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Francia e Italia - giunge a verificare l’esistenza di un vero e proprio “ceto politico” all’interno del modello policentrico italiano. Infatti, almeno un terzo del personale politico e semi politico<sup>38</sup> della Camera dei Deputati vive di politica e proviene da un’estrazione prevalentemente partitica. Si delinea così la figura del “politico di professione”, per il quale la politica è un’attività professionale come altre, alla quale si accede dal basso; non a caso il politico di

---

<sup>37</sup> Per una completa rassegna di tali tentativi si veda, tra gli altri, Zucchini [1995], con riferimento principale a Di Palma [1987] e Pizzorno [1993].

<sup>38</sup> Il personale politico costituisce solo il nucleo visibile di un’area ben più vasta di semi-professionismo politico e di professionismo “occulto”, cui è riconducibile, oltre a buona parte dei “giornalisti”, anche le voci “pubblica amministrazione”, “enti pubblici e parapubblici”, “gruppi di interesse e sindacati” [Mastropaolo 1993, 91].

professione approda in parlamento dopo un lunghissimo *iter* tra gli apparati di partito e le amministrazioni locali.<sup>39</sup>

Tale professionismo politico, già in passato collegato al protrarsi del mandato parlamentare nel tempo [Sartori 1963], costituisce la chiave interpretativa della maggior parte delle successive ricerche empiriche sulla natura dei *curricula* dei deputati. Di queste, meritano di essere menzionate le più recenti rispetto alla transizione parlamentare in corso.<sup>40</sup>

Successivamente alle elezioni del 1996, quelle che diedero inizio alla XIII legislatura, Mattina e Tonarelli svolsero un'indagine incentrata sui candidati, secondo due differenti prospettive di analisi: l'offerta di rappresentanza con riferimento all'attività professionale dei candidati, e i percorsi di formazione del nuovo ceto con una ricostruzione delle loro esperienze politiche precedenti alla designazione [Mattina e Tonarelli 1996, 483]. Soffermandosi unicamente sulla prima, data l'affinità con la scelta dei nostri indicatori, è bene evidenziare come i partiti politici abbiano proposto candidati provenienti in primo luogo dalle professioni cosiddette predisposte, liberi professionisti, docenti universitari e insegnanti, oltre ad una buona parte di politici di professione.

Per quello che riguarda i candidati eletti, Verzichelli, sempre analizzando le elezioni del 1996, suggerisce un cambio di prospettiva rispetto alle precedenti ricerche sulla classe politica, concentrate esclusivamente sulle caratteristiche socio-professionali dei nuovi politici e sul tasso di rinnovamento del personale parlamentare. L'autore imposta un quadro teorico secondo tre argomenti principali: il nesso tra ricambio parlamentare e declino dei partiti di massa, le diverse interpretazioni della transizione italiana, nonché gli effetti delle importanti riforme elettorali degli ultimi cinque anni [Verzichelli 1996, 728]. Nel complesso, giunge ad affermare, sulla base di fondati riscontri empirici, che “la categoria dei

---

<sup>39</sup> Circa l'importanza della carriera partitica per l'ingresso in parlamento, si veda tra gli altri Guadagnini [1983 e 1984], Cazzola e Motta [1984].

parlamentari si è trasformata da simbolo della stabilità italiana al segmento di classe dirigente più suscettibile di cambiamento, per connotarsi come una *classe politica della transizione*, ossia un insieme ancora disomogeneo, all'interno del quale coesistono uomini politici vecchi e nuovi..." [Verzichelli 1996 731, *corsivo dell'autore*]. Infine, l'autore individua tre nuove prospettive di consolidamento della classe politica per i prossimi anni, che ruotano intorno a tre tipi teorici di professionalizzazione della classe parlamentare: la *professionalizzazione a controllo partitico*, la più continuativa con il passato, dove i partiti selezionavano e controllavano l'accesso parlamentare; la *professionalizzazione a controllo societario*, che prevede una classe parlamentare sempre più esperta ed autonoma rispetto alla leadership del partito-movimento, con alcuni caratteri del politico di carriera; e, infine, la *professionalizzazione a controllo locale*, nella quale l'esperienza partitica è importante, ma nella forma della militanza, più che in quella della carriera partitica, dunque con un legame territoriale molto forte [Verzichelli 1996, 765-766, *corsivo dell'autore*].

I contributi finora esposti completano il quadro delle più autorevoli ricerche che i politologi hanno svolto sul parlamento italiano, utilizzando come indicatore la composizione socio-professionale dei suoi membri.

Qualcosa resta ancora da dire sull'anzianità parlamentare, con particolare attenzione ad uno dei contributi più esaurienti circa la fase di transizione in atto nel parlamento italiano dopo l'elezioni del 1994.

Sono Cotta e Verzichelli a denunciare la fine di un lungo periodo di anzianità parlamentare, inaugurato da un grande ricambio dei deputati.<sup>41</sup> Nel complesso, il nuovo ceto parlamentare si presenta con novità qualitative non

---

<sup>40</sup> Oltre ai riferimenti bibliografici già citati, completano l'*excursus* storico dell'utilizzo degli indicatori relativi ai *curricula* dei parlamentari, Cotta [1976], Censis [1994], Mattina [1995], Verzichelli [1995].

<sup>41</sup> A titolo puramente indicativo, si consideri che soltanto nelle elezioni del 1994 la percentuale media di deputati neoeletti alla Camera dei Deputati ha superato il 70%, mentre nell'arco di tempo che va dalle elezioni del 1953 a quelle del 1987 la stessa percentuale era stata del 35% [Cotta e Verzichelli 1996, 386].



irrilevanti rispetto al passato, dal punto di vista dell'età, del linguaggio, dello stile e della strutturazione interna [Cotta e Verzichelli 1996].

Il nostro ambizioso intento di verificare la presenza o meno all'interno della commissione Ambiente di quelle condizioni che favoriscono il sorgere della reputazione tra i suoi membri, oltre all'indicatore relativo alla composizione socio-professionale e all'anzianità parlamentare dei deputati, fa riferimento anche ad un altro indicatore.

Si tratta della distribuzione di lavoro – in termini di relazioni ai progetti di legge presentate – tra i membri della commissione, in funzione degli incarichi istituzionali da essi ricoperti: presidente, vicepresidente e segretario.

Di tale indicatore non è stato possibile rintracciare alcun utilizzo precedente nelle ricerche sulla struttura e sul funzionamento del parlamento italiano, forse perché eccessivamente particolaristico, e dunque adatto ad indagini incentrate sull'attività delle singole commissioni, piuttosto che sull'intero parlamento.<sup>42</sup>

Senza nulla togliere a chi ha portato avanti ricerche in questa direzione, e che la nostra manchevolezza ha trascurato, ci sembra di poter affermare che Di Palma abbia utilizzato un indicatore parzialmente molto prossimo al nostro, per l'analisi del procedimento legislativo decentrato nelle commissioni, e riguardante il ruolo istituzionale ricoperto dai membri in qualità di presidenti di commissione [Di Palma 1978, 260-265]. L'autore, confrontando i presidenti di quattro commissioni differenti, afferma che questa carica non è tra le più ambite e che ad essa non si giunge tramite un percorso rigoroso di anzianità parlamentare, né in base a criteri di competenze personali o di specializzazione legislativa. Le presidenze sono in genere considerate scalini verso posti più desiderabili di rango ministeriale, o premi di consolazione per ex ministri o sottosegretari; il tutto secondo gli equilibri tra i partiti [Di Palma 1978, 264].

Ci troviamo di fronte ad un'analisi che approda ad un'immagine di parlamento, e più in particolare di commissioni, concepita secondo uno schema improntato ai partiti, agli schieramenti interpartitici e ai ruoli ad essi connessi.

Da tale immagine desideriamo, nei prossimi paragrafi, discostarci.

### ***3.1.2 I curricula dei membri della commissione: anzianità e competenza***

La necessità di approfondire la composizione della commissione Ambiente, con particolare attenzione all'anzianità - anagrafica e parlamentare - e alla competenza professionale dei suoi membri, rientra nell'intento di utilizzare tali dati come indicatori del grado di reputazione che si sviluppa all'interno della commissione.

Un primo aspetto di nostro interesse riguarda l'età media dei componenti la commissione in analisi.

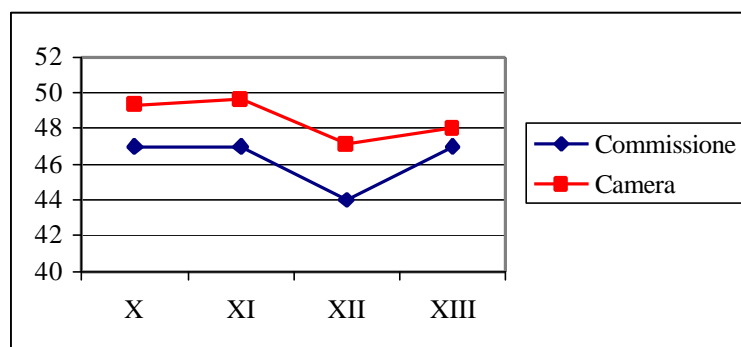
<b>Età</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>Media</b>
<b>Minima</b>	28	28	27	32	28,7
<b>Massima</b>	66	67	62	71	66,5
<b>Media</b>	47 (49,3)	47 (49,6)	44 (47,1)	47 (48,1)	46,5 (48,1)

*Tab. 3.1 – Età dei membri della commissione, per legislatura.*

La *tab.3.1* mostra che, in media nella X, XI, XII e XIII legislatura, l'età dei parlamentari membri della commissione Ambiente non ha mai superato i 47 anni, scendendo solo nella XII legislatura a 44. È questa una media inferiore a quella calcolata sull'intero universo di parlamentari della Camera dei Deputati, riportata sempre in *tab. 3.1* nell'ultima riga tra parentesi, e meglio evidenziata dal *graf. 3.1*.

---

<sup>42</sup> In realtà, un simile indicatore è attualmente utilizzato dal dott. Zucchini per una ricerca sulle commissioni parlamentari italiane, in collaborazione con il dott. Giuliani, presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università degli Studi di Milano.



*Graf. 3.1 – Età media dei membri della commissione Ambiente e dei parlamentari della Camera dei Deputati, per legislatura.*

Il fatto che l'età dei componenti della commissione sia più giovane rispetto alla media generale dei deputati, è di per sé incapace di generare riflessioni innovative, se non viene messo in relazione con un altro indicatore, quello dell'anzianità parlamentare.

Per questo, nelle due successive tabelle – 3.2 e 3.3 – vengono presentate le percentuali medie di anzianità dei singoli componenti della commissione e dei deputati della Camera, sempre nelle quattro legislature oggetto della nostra ricerca.

Esigenze di sintesi e di correttezza analitica hanno suggerito la formazione di cinque classi di risultati, così aggregate: la prima comprendente i deputati neoeletti, dalla seconda alla quarta rispettivamente i deputati con una, due o tre legislature di esperienza, e infine l'ultima racchiude in sé tutti quei deputati che hanno maturato un'anzianità parlamentare compresa tra le quattro e le sei legislature.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Oltre la sesta legislatura le frequenze risultano numericamente irrilevanti.

Anzianità VIII com.	X	XI	XII	XIII	Media
neo eletto	80,4	75,5	82,6	76,6	78,8
una legisl.	13,6	12,2	17,4	14,9	14,6
due legisl.	2	10,2	0	6,4	4,6
tre legisl.	2	0	0	2	1
Quattro-sei legisl.	2	2	0	0	1

Tab. 3.2 - Anzianità parlamentare, in percentuale, dei membri della commissione Ambiente, per legislatura.

Anzianità Camera	X	XI	XII	XIII	Media
neo eletto	45,1	42,9	69,6	59,6	54,4
una legisl.	33,3	26,5	17,4	23,4	25,2
due legisl.	3,9	20,4	8,7	8,5	10,5
tre legisl.	7,8	4,1	2,2	4,3	4,7
quattro-sei legisl.	9,8	4	2,2	4,2	5,2

Tab. 3.3 - Anzianità parlamentare, in percentuale, dei deputati della Camera, per legislatura.

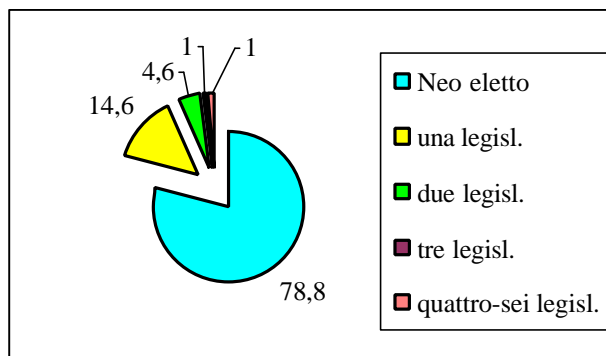
I risultati di queste tabelle, meglio sintetizzati nei due successivi grafici a torta (*graf. 3.2 e graf. 3.3*), sono molto significativi e meritano alcune osservazioni.

Un confronto diacronico tra le quattro legislature mette in evidenza come i neoeletti alla Camera siano aumentati notevolmente con le elezioni del 1994, sfiorando il 70%, mentre non superavano il 40% nella X e XI legislatura. Tuttavia, a questo indiscutibile segno di rinnovamento della classe parlamentare, non è seguito un incremento altrettanto evidente e circostanziato nel tempo dei neoeletti tra i membri della commissione Ambiente. Infatti, le percentuali della XII legislatura sono molto simili a quelle della X (82,6% e 80,4%), così come le percentuali dell'XI lo sono con quelle dell'attuale legislatura (75,5% e 76,6%).

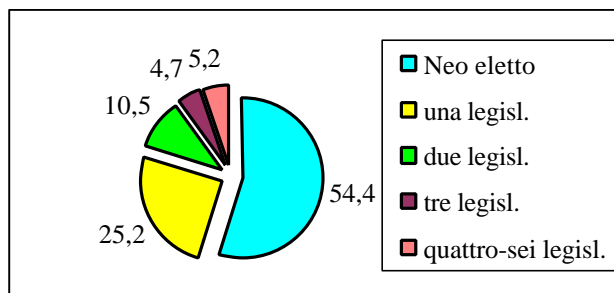
Complessivamente, l'anzianità media dei membri della commissione Ambiente mostra un tasso molto elevato di deputati alla prima esperienza parlamentare, con quasi l'80% di neoeletti, contro poco meno del 55% alla Camera. Altrettanto significativa è l'esigua percentuale media di

parlamentari membri della commissione con alle spalle una e due legislature, rispettivamente con meno del 15% e 5%; anche in questo caso si tratta di valori ben al di sotto della media registrata tra i deputati della Camera: 25,2% e 10,5%. Infine, è da sottolineare l'insignificante percentuale (pari al 2%) di membri della commissione con esperienza di tre o più legislature, mentre lo stesso dato per la Camera sfiora il 10%.

Questi valori stanno a significare che all'interno della commissione Ambiente per ogni legislatura solo 3 o 4 deputati sono stati presenti ai lavori parlamentari di due o più legislature, 7-8 deputati della precedente legislatura, mentre i rimanenti 40-42 membri sono alla loro prima esperienza.



Graf. 3.2 – Anzianità parlamentare media per legislatura dei membri della commissione Ambiente



Graf. 3.3 – Anzianità parlamentare media per legislatura dei deputati della Camera

I risultati sopra esposti consentono di delineare alcune caratteristiche dei membri della commissione Ambiente.

In primo luogo si tratta di personale politico molto giovane, non solo anagraficamente, ma anche dal punto di vista dell'esperienza parlamentare. L'elevato tasso di *turn over* riscontrato all'interno della stessa, nel corso delle quattro legislature in esame, mette in evidenza come la commissione Ambiente sia considerata, dagli stessi deputati, un'arena decisionale di passaggio, nella quale maturare una prima esperienza parlamentare da mettere a frutto successivamente in qualche altra commissione, considerata più prestigiosa.

Inoltre, la scarsa stabilità della sua *membership* e in particolare il numero elevato di deputati alla "prima esperienza" è molto indicativo circa la scarsa dimestichezza con le norme, i valori e gli stili istituzionali diffusi in commissione, nonché con le risorse individuali che i singoli parlamentari possono far valere nel processo decisionale. Da questo punto di vista, dunque, è possibile ipotizzare che l'assenza di anzianità parlamentare ed anagrafica non favorisca il diffondersi tra i membri della commissione di quella conoscenza necessaria per sviluppare ciò che sta alla base della reputazione. Infatti, se la reputazione non è solo probabilità, ma anche frequenza osservata circa il comportamento reciprocante dell'interlocutore, allora il trovarsi di fronte sempre nuovi deputati, dei quali non si conoscono le risorse comportamentali, non incoraggia il diffondersi della reputazione all'interno della commissione.

Una seconda dimensione, sempre relativa al *curriculum* dei membri della commissione, è quella riguardante la competenza degli stessi, definita in base al livello di istruzione e al tipo di professione. L'interesse per questa dimensione è dato dal voler verificare l'esistenza o meno di una specifica preparazione o competenza nel settore ambientale o dei lavori pubblici da parte dei membri della commissione.

Per ciò che attiene il livello di istruzione, la *tab. 3.4* mostra con evidenza come il livello di istruzione più diffuso nella commissione

Ambiente sia la laurea. Infatti, circa il 60% dei commissari nella XI e XIII legislatura possiede questo titolo di studio, mentre la percentuale tende al 70 nella X e XII legislatura. Poco rilevante è la diffusione degli altri titoli di studio, con meno del 20% in media per il diploma di istituto tecnico e il 2% per la licenza media.

<b>Livello di istruzione</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>Media</b>
Licen. Elementare	0	2	0	0	0,5
Licen. Media	0	4,1	0	4,3	2,1
Dipl. istituto tecnico	9,8	26,5	19,6	19,1	18,8
Laurea	68,6	59,2	69,6	61,7	64,8
sconosciuto	13,7	4,1	0	0	4,5

*Tab. 3.4 – Livello di istruzione dei membri della commissione Ambiente, per legislatura*

Dato il livello di diffusione della laurea tra i membri della commissione, è interessante approfondire il tipo di laurea posseduto dagli stessi, come è riportato nella tabella seguente (*tab. 3.5*).

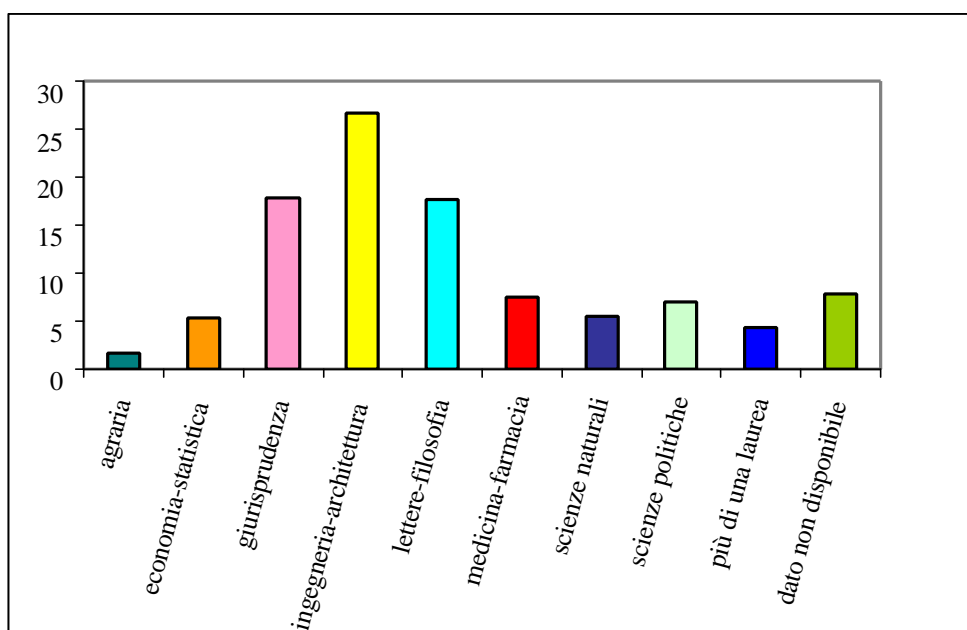
<b>Tipo di laurea</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>Media</b>
Agraria	0	0	3,1	3,5	1,6
Economia-statistica	4,9	9,7	3,1	3,5	5,3
Giurisprudenza	22	19,4	9,4	20,6	17,8
Ingegneria-architettura	22	16,1	37,5	31	26,7
Lettere-filosofia	22	22,6	15,6	10,4	17,7
Medicina-farmacia	0	6,5	9,4	13,8	7,4
Scienze naturali	2,4	3,2	12,5	3,5	5,4
Scienze politiche	4,9	6,5	9,4	6,9	6,9
più di una laurea	7,3	6,5	0	3,5	4,3
dato non disponibile	14,6	9,7	0	6,9	7,8

*Tab. 3.5 – Tipo di laurea dei membri della commissione Ambiente, per legislatura.*

I valori sopra esposti meritano due tipi di osservazioni.

La prima riguarda il fatto che le discipline che formano specialisti nel settore ambientale (agraria e scienze naturali) non sono ricorrenti, ad eccezione della XII legislatura, dove il 12,5% dei laureati in scienze naturali rappresenta una singolarità degna di nota. La seconda sorge dai valori medi del tipo di laurea, riportati nel *graf.5.4*: al di sopra del 25% si collocano solo i laureati in ingegneria e architettura, seguiti a distanza dai laureati in giurisprudenza e lettere-filosofia con poco più del 17%; gli altri tipi di laurea sono rappresentati da valori al di sotto del 10%.

Dunque, l'area di specializzazione più vicina ai lavori pubblici – quella dei laureati in ingegneria e architettura – è senza dubbio la più presente nella commissione Ambiente.



Graf. 3.4 – Tipo di laurea dei membri della commissione Ambiente, in media.



Oltre il livello e il tipo di istruzione, la competenza dei membri della commissione parlamentare è rintracciabile anche analizzando la professione svolta dagli stessi prima di entrare in Parlamento. I dati riportati nella *tab. 3.6* permettono di osservare una prevalenza di politici di professione, con una media pari al 15%, seguiti dagli ingegneri e architetti (11,5%) e dai dipendenti pubblici (10,2%). Le altre categorie non possono considerarsi ben rappresentate all'interno della commissione Ambiente, perché con valori al di sotto del 10%.

Professione	X	XI	XII	XIII	Media
Avvocato	7,8	4,1	6,5	8,5	6,7
Commercialista	0	2	0	4,3	1,5
Dipendente privato	5,7	10,2	0	4,3	5
Dipendente pubblico <sup>1</sup>	17,6	6,1	8,6	8,5	10,2
Docente universitario <sup>2</sup>	9,8	6,1	4,3	6,4	6,7
Funz. Impresa privata	0	4,1	6,5	8,5	4,8
Giornalista	3,9	4,1	4,3	0	3,1
Industriale	3,9	6,2	6,5	10,6	6,8
Ingegnere\architetto	13,7	6,1	17,4	8,5	11,5
Insegnante <sup>3</sup>	15,7	8,2	10,9	2,1	9,2
Medico	0	4,1	6,5	8,5	4,8
Operaio	0	0	0	2,1	0,5
Politico di professione	9,8	20,4	19,6	10,6	15,1
Proprietario terriero	2	0	2,2	0	1
Sindacalista	0	6,1	0	0	1,5
Venditore	2	2	0	0	1
altro	2	2	2,2	8,5	3,7

<sup>1</sup> comprende anche i funzionari.

<sup>2</sup> comprende anche gli assistenti.

<sup>3</sup> comprende gli insegnanti della scuola elementare e media.

*Tab. 3.6 – Professione dei membri della commissione Ambiente per legislatura.*

Quest'ultima tabella fornisce un'esplicita conferma a quanto precedentemente affermato, e cioè che all'interno della commissione Ambiente non sembra essere presente alcuna specializzazione in campo

ambientale, mentre sono ben rappresentate quelle tecniche relative ai lavori pubblici.

Inoltre, date le alte percentuali di laureati in giurisprudenza e di politici di professione, ci sembra di poter affermare che i membri della commissione in questione possiedano quei requisiti di professionalità politica e di conoscenza dei meccanismi legislativi tali da creare all'interno della commissione meccanismi agevolanti il sorgere della reputazione. È così ipotizzabile che la carenza di reputazione attribuibile ad una scarsa conoscenza dovuta all'assenza di anzianità parlamentare, sia in parte compensata dalla diffusione di competenze specifiche in campo politico-legislativo. Così, basterebbe che i deputati avessero il tempo per conoscere le competenze dei propri colleghi, oltre che per apprezzarne o meno i loro comportamenti, per innescare una serie di atteggiamenti volti all'incremento della reputazione.

### ***3.1.3 La distribuzione del lavoro in commissione: incarichi istituzionali e relatori***

Fino a questo punto la nostra ricerca ha riguardato l'insieme dei parlamentari membri della commissione Ambiente.

In questo paragrafo, invece, spostiamo il fuoco dell'analisi sui vertici interni della commissione, cioè sul suo ufficio di presidenza a cui le funzioni istituzionali – definizione dell'agenda e convocazione delle riunioni – assegnano un ruolo cruciale nell'indirizzare e regolare l'attività della commissione.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> L'art. 20 del Regolamento della Camera dei Deputati stabilisce che, per poter esercitare le proprie funzioni, le commissioni parlamentari devono procedere all'elezione, tra i propri membri, dell'ufficio di presidenza, composto di un presidente, di due vicepresidenti e di due segretari. L'ufficio di presidenza, così come l'intera composizione della commissione, è rinnovata dopo ogni biennio dall'inizio della legislatura, ed i singoli membri possono essere riconfermati. Il presidente viene eletto a maggioranza assoluta con votazione segreta e, se nessuno riporta la maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Nel caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio l'anziano come deputato e, tra deputati di pari anzianità, il più anziano per età. Per l'elezione dei vicepresidenti e dei segretari ciascun membro della commissione può esprimere una sola preferenza; vengono eletti quelli che ottengono il maggior numero di voti e, in caso di parità, si applicano gli stessi criteri utilizzati per l'elezione del

Al fine di individuare il grado di diffusione della reputazione tra i membri della commissione, si è ritenuto utile procedere all'analisi del ruolo istituzionale che alcuni deputati, i componenti dell'ufficio di presidenza appunto, svolgono nella commissione stessa. L'ipotesi sottesa, allo sviluppo attuale dello studio, è quella che i membri dell'ufficio di presidenza, e in particolare il presidente e i vicepresidenti, siano in grado di sviluppare relazioni con i propri colleghi potenzialmente dotate di maggiore reputazione, grazie all'incarico ricoperto.

A tale scopo, si è focalizzata l'attenzione sui probabili fattori esplicativi di questo fenomeno, cioè sull'anzianità in commissione e parlamentare degli stessi, sul numero di relazioni che hanno svolto, nonché sulla percentuale di incidenza di quest'ultima attività sull'insieme di progetti di legge discussi in commissione.

Esigenze di precisione hanno preferito registrare i dati raccolti suddividendoli per legislatura, così come è riportato dalle quattro tabelle successive (dalla *tab. 3.7* alla *3.10*), dove affianco dell'incarico istituzionale ricoperto, tra parentesi, è espresso il nome del deputato preposto al medesimo.

---

presidente. Per quanto concerne i poteri del presidente di commissione, in generale questi sono simili a quelli esercitati dal Presidente della Camera all'interno dell'Assemblea. Egli rappresenta la commissione, sia nei rapporti con il Presidente della Camera sia con l'esterno (ad esempio con il governo o con la Pubblica Amministrazione); la convoca fissandone l'ordine del giorno, e la presiede. Il presidente al termine di ogni seduta fissa l'ordine del giorno della seduta successiva, che deve pervenire a tutti i componenti della commissione non meno di ventiquattro ore prima della seduta – quarantotto per la sede legislativa. I vicepresidenti sostituiscono il presidente in caso di assenza o impedimento,

<b>Incarichi X legislatura</b>	<b>anzianità in comm.</b>	<b>anzianità parlam.</b>	<b>n° relazioni</b>	<b>% relaz. sul tot.</b>
Presidente (Botta)	4	5	54	18,4
Vicepr. (Cederna)	0	0	16	5,4
Vicepr. (Piermartini)	1	1	35	12
Segretario (Sapio)	1	1	2	0,7
Segretario (Lodigiani)	0	1	0	0

*Tab.3.7 – Composizione dell’ufficio di presidenza della commissione Ambiente nella X legislatura: anzianità e distribuzione del lavoro*

Nella X legislatura, come mostra la *tab. 3.7*, il presidente Botta dispone di un’anzianità parlamentare di 5 legislature, e di un’esperienza all’interno della commissione Ambiente di 4 legislature: questo caso, di un presidente ben radicato nell’attività parlamentare, è unico e non si ripresenterà nelle successive legislature analizzate. Il grado di esperienza maturato dallo stesso lo rende protagonista del 18,4% di relazioni. È dunque ipotizzabile che in questa legislatura la figura istituzionale del presidente abbia svolto all’interno della commissione un ruolo da protagonista, riconosciuto dai membri della stessa. Un discorso analogo può essere fatto per uno dei due vicepresidenti, l’on. Piermartini, che con solo un’esperienza parlamentare e di commissario alle spalle, ha contribuito allo svolgimento delle relazioni dei progetti di legge, per il 12% sul totale. Diverso il comportamento dell’altro vicepresidente, l’on. Cederna, la cui presenza non può considerarsi altrettanto incisiva al pari dei suoi due colleghi di presidenza, ma che merita ugualmente di essere menzionata, per il discreto numero di relazioni svolte (il 5,4%), a fronte del fatto che si trattava della sua prima esperienza parlamentare.

A parità di anzianità parlamentari, l’azione dei due segretari, l’on. Sapio e l’on. Lodigiani, non si è distinta per particolare dinamismo: complessivamente sono stati solo due volte relatori. È ipotizzabile che il loro ruolo istituzionale, quello di segretario, non sia dotato di grande

---

mentre i segretari verificano i risultati delle votazioni e controllano la redazione del processo verbale, che è affidata a funzionari addetti alle commissioni

visibilità e particolare prestigio all'interno della stessa, così da avvicinarli molto di più agli altri membri della commissione, piuttosto che al presidente e ai vicepresidenti.

<b>Incarichi XI legislatura</b>	<b>anzianità in comm.</b>	<b>anzianità parlam.</b>	<b>n° relaz.</b>	<b>% relaz. sul tot.</b>
Presidente (Cerutti)	1	2	25	18,5
Vicepr. (Mattioli)	0	2	2	1,4
Vicepr. (Paladini)	0	1	2	1,4
Segretario (Lusetti)	1	2	10	3,4
Segretario (Lorenzetti)	0	2	1	0,7

*Tab. 3.8 – Composizione dell'ufficio di presidenza della commissione Ambiente nell'XI legislatura: anzianità e distribuzione del lavoro*

Le riflessioni compiute sul ruolo istituzionale e sul carico di lavoro del presidente della commissione nella X legislatura, sono estendibili anche per l'XI, così come è evidenziato nella *tab. 3.8*. Infatti, l'on. Cerutti, presidente della commissione, con un'anzianità parlamentare pari a due legislature ha contribuito per il 18,5% delle relazioni alla distribuzione del lavoro legislativo. Indubbiamente si tratta di un buon grado di attività, soprattutto se si osserva che i suoi colleghi dell'ufficio di presidenza si assestano su livelli lontanamente equiparabili ai suoi. In questa legislatura, la discriminante sembra essere rappresentata non tanto dall'anzianità parlamentare, quanto dall'esperienza già precedentemente maturata all'interno della commissione Ambiente. Infatti, si può osservare, che il secondo valore più alto di relazioni appartiene al segretario on. Lusetti (3,4% di relazioni svolte) che, assieme al presidente, è l'unico ad aver maturato un'anzianità parlamentare in qualità di membro dell'VIII commissione.

<b>Incarichi XII legislatura</b>	<b>anzianità in comm.</b>	<b>anzianità parlam.</b>	<b>n° relaz.</b>	<b>% relaz. sul tot.</b>
Presidente (Formenti)	1	1	0	0
Vicepr. (Calzolaio)	1	1	3	2,2
Vicepr. (Cherio)	0	0	0	0
Segretario (Pizzicara)	0	0	2	1,4
Segretario (Scanu)	0	0	5	3,6

*Tab. 3.9 – Composizione dell'ufficio di presidenza della commissione Ambiente nella XII legislatura: anzianità e distribuzione del lavoro*

Il caso della XII legislatura (*tab. 3.9*) è indubbiamente anomalo, e si colloca al di fuori delle osservazioni finora svolte sulle due precedenti legislature.

Per la prima volta, infatti, ci troviamo di fronte ad un presidente che, nonostante abbia una legislatura di esperienza sia come parlamentare che come commissario, non si fa relatore di nessun progetto di legge. Un'unica ipotesi può essere avanzata, e si colloca al di fuori delle logiche interne dei rapporti tra i membri della commissione. Essa riguarda l'appartenenza partitica del presidente, iscritto al gruppo parlamentare della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, una forza politica difficilmente predisposta ad attività parlamentari propositive, quali sono quelle della presentazione della relazione su un progetto di legge, e più a suo agio in azioni di revisioni o di protesta, anche pienamente legali, quali la presentazione di emendamenti ai testi in discussione.<sup>45</sup>

La buona attività di relatore svolta dal segretario Scanu, rappresentata dal 3,6% delle relazioni complessivamente svolte, non è invece immediatamente riconducibile ad alcuna logica di esperienza parlamentare, né di appartenenza politica. Si potrebbe trattare di un caso isolato di attivismo personale, dettato o da esigenze di *constituency*, o da particolari affinità con gli argomenti trattati dai progetti di legge da lui

<sup>45</sup> A questo proposito si consideri come lo stesso on. Formenti nella XIII legislatura, in qualità di semplice membro della commissione Ambiente, si sia fatto promotore del maggior numero di emendamenti presentati a tutti i progetti di legge discussi e approvati dalla commissione.

presentati. Tuttavia, in assenza di qualunque attendibile conferma in una di queste due direzioni, non ci inoltriamo in considerazioni al proposito.

<b>Incarichi XIII legislatura</b>	<b>anzianità in comm.</b>	<b>anzianità parlam.</b>	<b>n° relaz.</b>	<b>% relaz. sul tot.</b>
Presidente (Lorenzetti)	3	3	26	9,5
Vicepr. (Galdelli)	0	1	2	0,7
Vicepr. (Radice)	0	1	0	0
Segretario (Turrone)	1	2	13	4,7
Segretario (Riccio)	0	1	0	0

*Tab. 3.10* – Composizione dell’ufficio di presidenza della commissione Ambiente nella XIII legislatura: anzianità e distribuzione del lavoro

La *tab. 3.10* mostra i dati relativi all’anzianità parlamentare e di commissione e alla distribuzione di lavoro dell’ufficio di presidenza della XIII legislatura. Le considerazioni da svolgere sono molto simili a quelle fatte per l’XI legislatura, poiché la discriminante circa l’impegno nella presentazione di relazioni a progetti di legge è rappresentata dall’anzianità in commissione. Infatti, il presidente Lorenzetti e il vicepresidente Turrone, rispettivamente già deputati nella commissione Ambiente da 3 e 1 legislatura, sono stati i relatori più attivi, con il 9,5% e il 4,7% sul totale di iniziative di legge presentate.

In generale, grazie alle informazioni ricavate dall’indicatore “distribuzione di lavoro” è possibile concludere che il presidente dell’VIII commissione non è, in quanto tale, dotato di maggiore reputazione tra i suoi colleghi, ma è in grado di acquistarla se dispone di un’anzianità in qualità di deputato membro della stessa commissione ambiente.

#### **3.1.4 Quale reputazione?**

La verifica empirica dell’esistenza o meno all’interno dell’VIII commissione della reputazione, intesa come l’attribuzione pubblica di una

distribuzione di probabilità tra i vari tipi di persona che il deputato può essere e la frequenza osservata circa il comportamento reciprocante dello stesso, ci permette di compiere due tipi di osservazioni, relative alla competenza professionale e all'anzianità parlamentare.

In primo luogo, l'analisi della composizione della commissione Ambiente nella quattro legislature oggetto della ricerca ha messo in evidenza come tra i membri prevalgano competenze tecniche relative ai lavori pubblici (ingegneri e architetti) e professionalità politiche non estranee ai meccanismi legislativi (politici di professione e laureati in giurisprudenza). Una situazione così strutturata permette di ipotizzare il sorgere e il perdurare nel tempo, tra i membri della commissione, di attribuzioni pubbliche in grado di apprezzare le competenze e le professionalità dei propri colleghi deputati. Da questo punto vista, non è fuori luogo ammettere la presenza di livelli generici di reputazione collegati al tipo di parlamentare con cui interagire.

La seconda osservazione si colloca sul versante dell'anzianità parlamentare. La scarsa stabilità dei membri della commissione Ambiente e in particolare il numero elevato di deputati alla "prima esperienza" è molto indicativo circa la scarsa dimestichezza con le norme, i valori e gli stili istituzionali propri di questa arena decisionale. Queste condizioni non consentirebbero il diffondersi all'interno della commissione di reputazione, in quanto mancherebbe la "frequenza osservata" circa il comportamento reciprocante dell'interlocutore.

Tuttavia, tra i deputati della commissione, coloro che ricoprono una carica istituzionale, e più precisamente i presidenti con alle spalle un passato in qualità di membri della stessa commissione, sono potenzialmente in grado di far sorgere un buon livello di reputazione nei confronti della loro stessa persona, come hanno mostrato gli indicatori relativi alla distribuzione del lavoro.



### 3.2 LA RECIPROCIÀ

Nella presentazione del modello comportamentale, scelto come possibile griglia interpretativa delle strategie di cooperazione interne all'VIII commissione parlamentare, si è fatto esplicito riferimento ad una classe di norme sociali che indicano all'attore razionale quali comportamenti tenere in situazioni collettivamente dilemmatiche: è l'insieme delle norme di reciprocità.

È evidente che la trasposizione sul piano empirico, nonché la verifica dell'esistenza o dell'assenza di tali norme all'interno della commissione Ambiente, ci conduce ad individuare alcuni indicatori preferenziali, e più precisamente due: la durata dell'*iter* compiuto dai provvedimenti legislativi all'interno della commissione, e l'esame degli emendamenti presentati durante la discussione nella stessa.

Ad essi sono dedicati il secondo e il terzo paragrafo, dato che nel primo verrà svolta una breve rassegna dell'utilizzo che nella letteratura politologica, relativa agli studi parlamentari, viene fatto dei tempi di approvazione e degli emendamenti.

Il primo indicatore, quello relativo al tempo di permanenza dei progetti di legge in commissione, potrebbe in un primo momento sembrare poco attinente con la reciprocità. In realtà, se è vero che l'inserimento nel calendario dei lavori del provvedimento non coinvolge direttamente i membri della commissione, ma unicamente l'ufficio di presidenza, tuttavia la permanenza del progetto nella stessa chiama in causa i rapporti di reciprocità tra gli attori in gioco. Così, ad esempio, l'urgenza di portare a termine l'esame di un progetto è espressa, il più delle volte, dal relatore o dal presidente, e necessita di uno sforzo da parte di tutti i membri coinvolti attivamente nell'esame del progetto, al fine di limitarne i tempi di discussione. Viceversa, qualora per l'analisi di un provvedimento siano necessari tempi di approfondimento particolarmente lunghi, è importante

che i deputati sappiano valutare quali strategie di comportamento siano più adatte, e dunque quali norme di reciprocità adottare.

Poiché non è possibile quantificare il comportamento dei deputati rispetto al tipo di provvedimento legislativo che si trovano ad approvare, l'approfondimento dell'indicatore relativo alla permanenza dei progetti di legge in commissione deve necessariamente essere semplificato. Per tale ragione, verranno esaminati i tempi di presenza dei provvedimenti all'interno della commissione Ambiente, grazie all'introduzione di precise classi statistiche, con particolare attenzione all'origine dei provvedimenti stessi – parlamentare o governativa.

Il secondo indicatore, preso al vaglio rispetto alla variabile reciprocità, è relativo agli emendamenti discussi durante il procedimento di approvazione in commissione, e risulta di più immediata attinenza. Infatti, la sola presentazione delle modifiche al progetto di legge è in grado di innescare una serie di reazioni tra gli attori coinvolti nel processo decisionale – riconducibile a comportamenti più o meno reciprocanti – facilmente identificabili con gli esiti cui giungono gli emendamenti: approvati, respinti, ritirati, oppure altro.

Infine, il terzo e ultimo paragrafo sarà dedicato ad un bilancio conclusivo sull'analisi degli indicatori, volto ad evidenziare le potenzialità strategiche della reciprocità.

Prima di procedere nell'analisi, è necessaria una precisazione di carattere metodologico. Il numero dei provvedimenti legislativi che è stato preso in esame per l'approfondimento dei tempi e degli emendamenti non corrisponde all'ammontare complessivo dei progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, presentato nel precedente paragrafo 2.1: esso è notevolmente ridotto.

La discrepanza nasce dal fatto che d'ora in avanti si considereranno approvati dalla commissione non solo quei provvedimenti che hanno ottenuto un "esito positivo" dall'esame nella stessa, ma unicamente quelli

che sono diventati legge. In realtà, all'interno di questi ultimi sono ricompresi la maggior parte di tutti gli altri, poiché durante l'esame in commissione si sono verificate discussioni congiunte, assorbimenti e unificazione di testi che hanno contribuito a ridurre il numero di leggi finali. Restano esclusi unicamente quei progetti di legge licenziati dalla commissione, ma il cui *iter* parlamentare non è sfociato in una disposizione normativa avente forza di legge: è il caso dei provvedimenti approvati in sede referente e non discussi in Assemblea, o di quelli che non sono stati trasmessi all'altro ramo del Parlamento, oppure di quei disegni di legge di conversione di decreti-legge, poi decaduti.<sup>46</sup>

### ***3.2.1 L'analisi dei tempi e degli emendamenti nella storia degli studi parlamentari***

Molto probabilmente, la prima ricerca, che ha utilizzato l'esame dei tempi di approvazione dei progetti di legge per studiare le dimensioni reali dell'attività legislativa del parlamento italiano, è stata quella diretta da Cantelli, Mortara e Movia, nel 1974. Nell'analisi dei tempi di percorrenza dell'*iter* di approvazione, i tre autori ipotizzano che i tempi, come del resto gli esiti, siano determinati da caratteristiche identificabili come pertinenti ai soggetti di iniziativa da cui i progetti scaturiscono o al contenuto del progetto.

Lasciando per un momento da parte i risultati ai quali questa ricerca è pervenuta, ci interessa spendere qualche parola in più sulle questioni metodologiche da essa affrontate, in particolare sulla rilevazione dei dati, poiché riteniamo che sia stato compiuto un tentativo molto completo e organico per identificare i tempi di percorrenza dell'*iter* dei progetti di legge. Infatti, per ognuno dei provvedimenti legislativi è stato rilevato durante quale trimestre della legislatura è avvenuta la presentazione e, ai fini dell'indagine sui rapporti tra situazione politica e attività legislativa, quale

---

<sup>46</sup> Si rimanda agli Allegati per l'elenco completo dei provvedimenti legislativi di ciascuna legislatura utilizzati per l'analisi degli indicatori.

era il governo in carica al momento della presentazione; per i progetti di legge per i quali è stato possibile identificare con esattezza un momento terminale dell'*iter*, cioè per i progetti ritirati, respinti o approvati, sono stati inoltre rilevati il trimestre della legislatura nel quale è avvenuta la conclusione [Cantelli, Mortara e Movia 1974, 35]. Inoltre, per offrire una misurazione approssimativa del tempo reale di discussione, sono state compiute rilevazioni riguardanti il numero di sedute impiegate per ogni fase del procedimento, cioè in commissione e in assemblea.

L'utilizzo di queste operazionalizzazioni del fattore tempo hanno condotto i tre autori a concludere che determinante per l'esito del progetto di legge non è tanto il tempo impiegato a percorrere l'*iter* parlamentare, quanto il grado di consenso che si registra, tra gli attori in gioco, sull'opportunità dell'approvazione dello stesso. Nello specifico, si possono distinguere tre diverse variabili connesse al concetto di consenso: l'effettivo raggiungimento del consenso, da cui dipende l'esito del progetto; la percezione, da parte degli organi di presidenza, del consenso o della possibilità del raggiungimento di esso, da cui sembrerebbe dipendere l'assegnazione ai diversi tipi di procedimento previsti; e, infine, la lunghezza delle trattative necessarie per raggiungere il consenso, da cui dipende il tempo effettivamente impiegato da un progetto a compiere l'*iter* parlamentare [Cantelli, Mortara e Movia 1974, 242].

La completezza dell'analisi compiuta, oltre al rigore metodologico che l'ha sostenuta, non permette di rintracciare altri contributi altrettanto autorevoli sullo studio del fattore tempo nel procedimento legislativo del parlamento italiano.<sup>47</sup>

L'unica eccezione, soprattutto per quanto riguarda il tipo di indagine comparativa proposta, è rappresentata dalla tesi di dottorato di Zucchini. In essa, viene svolta un'analisi comparata, fra l'VIII e la IX legislatura, dell'efficacia decisionale del processo legislativo nelle quattordici

commissioni permanenti della Camera dei Deputati, incrociando la distribuzione complessiva dei provvedimenti assegnati e approvati con la durata – in minuti – e il numero delle sedute per ciascuna sede.

In tal modo, è stato possibile identificare due classi di commissioni - oltre a due commissioni “eccentriche”, quella esteri e quella bilancio - a seconda del ruolo più o meno attivo nel processo decisionale: al primo gruppo appartengono le commissioni affari costituzionali, giustizia, difesa, cultura e sanità, con un tasso di approvazione prossimo al 20% del totale dei provvedimenti assegnati, mentre del secondo gruppo fanno parte le commissioni finanze, trasporti, lavori pubblici, agricoltura, industria, lavoro, il cui tasso di approvazione oscilla, nella maggior parte dei casi, tra il 30 ed il 40% [Zucchini 1995, 152]. Infine, il confronto tra i minuti trascorsi in sede referente e in sede legislativa e il numero delle sedute ha consentito di ipotizzare il grado di coesione all’interno di ciascuna commissione [Zucchini 1995, 148].

Una rassegna degli studi parlamentari più ampia, ma necessariamente meno approfondita, può essere svolta se si prende in considerazione il secondo indicatore, quello relativo al numero di emendamenti presentati, approvati o respinti. Tutte le ricerche compiute sulle modifiche apportate nel corso della discussione dei progetti di legge condividono l’importanza dell’emendamento come strumento di mediazione e di contrattazione politica.

Di Palma, sostenendo che l’analisi degli emendamenti sia centrale per rivelare la portata delle negoziazioni che i legislatori debbono intraprendere per arrivare alle decisioni, afferma che le commissioni parlamentari sono il luogo in cui i partiti minori hanno le maggiori possibilità di influenzare la legislazione, anche quella governativa, tramite la pratica dell’emendamento [Di Palma 1978, 96].

---

<sup>47</sup> Sia sufficiente menzionare alcune ricerche nelle quali è stata compiuta un’indagine parziale dei tempi di approvazione, spesso riferita alle attività governative: Motta [1985], De Micheli [1997] e Giuliani [1997].

Mentre alcune indagini si sono concentrate sulla quantità media di emendamenti presentati e approvati sia in aula che in commissione, per legislatura e per partiti proponenti [Di Palma 1978, Morisi 1991 e De Micheli 1994], altre ricerche hanno utilizzato il medesimo indicatore per analizzare la produttività legislativa dei governi, mettendo in risalto come gli emendamenti, il più delle volte, siano stati proposti da esponenti del governo, o da deputati della maggioranza, e dunque non si configurino come un processo di rielaborazione ad ampia partecipazione politica [Cazzola 1974, 97 e De Micheli 1997, 168].

Poiché il ricco potenziale esplicativo degli emendamenti è rimasto, a nostro avviso, parzialmente inespresso dalla ricerche finora condotte sul processo legislativo nel parlamento italiano, è auspicabile che il grado di modifiche apportate dai singoli deputati nel corso della discussione di un progetto di legge diventi un indicatore sempre più centrale, non solo nella descrizione dei meccanismi decisionali, ma soprattutto nella spiegazione degli stessi all'interno dell'arena parlamento.

### ***3.2.2 I tempi di permanenza dei progetti di legge in commissione***

Al fine di rendere più agevole qualunque analisi sul fattore tempo, cioè sulla durata della permanenza dei progetti di legge all'interno della commissione Ambiente, si è cercato di individuare il tempo impiegato dai provvedimenti in esame, dal primo giorno in cui sono stati inseriti nel calendario dei lavori parlamentari, a quello dell'approvazione.<sup>48</sup> A questo scopo, sono state introdotte tre classi statistiche: la prima comprende tutti i progetti di legge discussi e approvati in un giorno – e quindi in un'unica seduta; nella seconda sono raccolti tutti i provvedimenti giunti al termine del processo in un tempo compreso tra 2 e 30 giorni, estremi compresi. Infine, all'ultima classe appartengono i progetti conclusi in un tempo superiore al mese.

---

<sup>48</sup> Per i provvedimenti legislativi esaminati dall'VIII commissione in seconda lettura, la data iniziale di riferimento è quella in cui sono stati trasferiti dal Senato alla Camera.

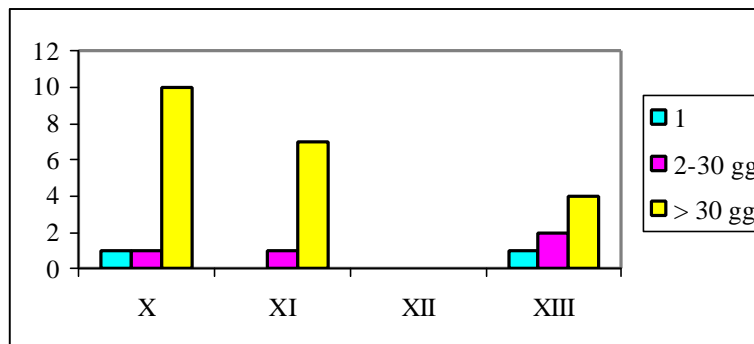
Così la successiva tabella (*tab. 3.11*) presenta i dati secondo le tre classi introdotte, per legislatura, mentre la *tab. 3.12* per origine dei progetti di legge. Quest'ultima, cioè il fatto che si tratti di iniziativa parlamentare, oppure governativa, è da ritenersi tra le variabili che hanno una maggiore incidenza sui tempi di approvazione di un progetto di legge. Pertanto, vengono presentati di seguito anche due grafici con l'andamento dei rispettivi tempi per origine parlamentare (*graf. 3.5* e *graf. 3.6*).

<b>Classi</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>Tot.</b>
<b>1 giorno</b>	3 (13,1)	5 (26,3)	1 (10)	3 (9,4)	<b>12</b>
<b>2-30 gg</b>	9 (39,1)	6 (31,6)	9 (90)	13 (40,6)	<b>37</b>
<b>&gt; 30 gg</b>	11 (47,8)	8 (42,1)	0	16 (32)	<b>35</b>
<b>Tot.</b>	<b>23 (100)</b>	<b>19 (100)</b>	<b>10 (100)</b>	<b>32 (100)</b>	<b>84</b>

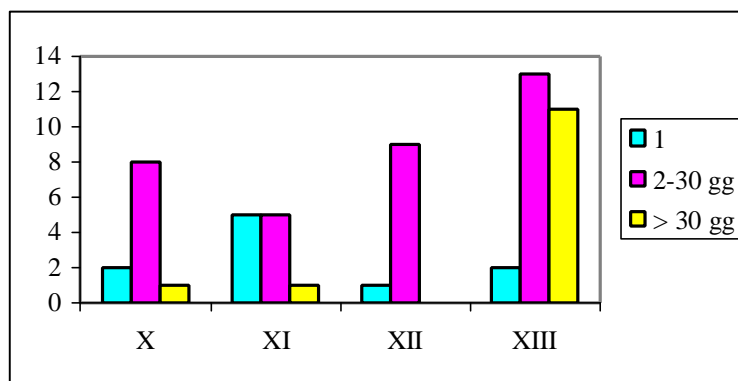
*Tab. 3.11* – Ammontare (in valore assoluto e in percentuale) delle leggi approvate per legislatura, nei tempi indicati dalle classi.

<b>Classi</b>	<b>pdl</b>	<b>ddl</b>
<b>1 giorno</b>	2 (7,4)	10 (17,3)
<b>2-30 gg</b>	4 (14,8)	35 (60,3)
<b>&gt; 30 gg</b>	21 (77,8)	13 (22,4)
<b>Tot.</b>	<b>27 (100)</b>	<b>58 (100)</b>

*Tab. 3.12* – Ammontare complessivo (in valore assoluto e in percentuale) dei disegni e progetti di legge approvati nei tempi indicati dalle classi.



Graf. 3.5 – Tempo di approvazione delle proposte di legge nella commissione Ambiente, per legislatura.



Graf. 3.6 – Tempo di approvazione dei disegni di legge nella commissione Ambiente, per legislatura.

Le principali osservazioni scaturiscono dai dati generali riportati nella *tab. 3.12*, dalla quale si evidenzia come i disegni di legge si distinguano per il breve tempo del loro *iter* rispetto alle proposte di origine parlamentare. Infatti, complessivamente, ben il 17,3% dei disegni di legge è stato approvato in una sola giornata, contro il 7,4% di proposte di legge; così, l'arco di tempo superiore al mese è stato necessario per giungere ad un esito positivo per quasi l'80% dei provvedimenti di origine parlamentare, mentre solo per il 22,4% di quelli governativi. Quindi, si può ipotizzare che i disegni di legge abbiano avuto la precedenza nella formazione dell'ordine del giorno, ma soprattutto che dispongano di un'ampia base di consenso,



ancor prima di iniziare il loro *iter*. Sarebbe questo grado di assenso, molto probabilmente, a generare tra i membri della commissione comportamenti reciprocanti che facilitino e rendano più agevole l'approvazione dei provvedimenti governativi.

Anche l'analisi più dettagliata, riportata negli istogrammi, mette in risalto questa tendenza, sottolineando il diffuso utilizzo di un tempo non superiore al mese per l'approvazione dei disegni di legge, almeno fino all'attuale legislatura, nel corso della quale si sta verificando un'inversione di tendenza, con 13 disegni di legge approvati entro trenta giorni e 11 in un tempo superiore al mese. Questo fenomeno può ricondursi allo scarso utilizzo della sede legislativa, per sua natura meno complessa e dispendiosa in termini di tempo, e ad un impiego sempre più esteso dell'abbinamento delle due principali sedi di lavoro, referente e legislativa.

Si osservi, infine, come, sebbene anche nella XII legislatura la sede legislativa non sia mai stata preferita a quella referente, né scelta di seguito a questa, tuttavia non c'è mai stato bisogno di superare il mese per approvare i disegni di legge – la terza classe è vuota – e la seconda classe – da 2 a 30 giorni – è risultata la più diffusa. Tale andamento è riconducibile alla natura della totalità dei provvedimenti governativi approvati in questa legislatura: si tratta, infatti, di progetti di conversione di decreti-legge, particolarmente inclini ad un *iter* rapido al fine di evitare la decadenza degli stessi.

Per completare queste prime parziali considerazioni, si è ritenuto opportuno rapportare il numero dei giorni di *iter*, con il numero complessivo di sedute, anch'esso estremamente indicativo dell'intensità dei lavori parlamentari. Tuttavia, questi due indicatori – giorni e numero di sedute – sono differenti tra loro, poiché un progetto di legge potrebbe essere approvato in un tempo complessivo pari a un mese, ma con una sola seduta alle spalle; invece, lo stesso potrebbe giungere a conclusione dopo una sequenza più elevata di sedute. Si capisce, pertanto, come rapportando questi due indicatori sia possibile cogliere il grado di conflittualità e di discussione, nonché di reciprocità, interno alla commissione Ambiente.

È questo il contenuto della tabella successiva (*tab. 3.13*).

		<b>DDL</b>					<b>PDL</b>	
<b>gg/sedute</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>
<b>1 giorno</b>	2\2	5\5	1\1	2\2	1\1	0	0	1\1
<b>2-30 gg</b>	8\26	5\14	9\25	13\52	1\3	1\5	0	2\5
<b>&gt; 30 gg</b>	1\7	1\8	0	11\113	10\118	7\60	0	4\34

*Tab. 3.13* – Numero di leggi e numero di sedute, suddivisi per legislatura e durata in giorni, nella commissione Ambiente.

All'interno delle celle, il primo valore è il numero di disegni o progetti di legge approvati nell'arco di tempo considerato, il secondo è il numero complessivo di sedute. È quindi fattibile, oltre che estremamente utile, fare una media tra questi due valori, secondo la legislatura e l'origine del progetto (*tab. 3.14* e *tab.3.15*).

<b>Classi</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>	<b>Tot.</b>
<b>2-30 gg</b>	3.1	3.9	2.7	3.2	<b>3.2</b>
<b>&gt; 30 gg</b>	9.4	8.2	8	9.3	<b>8.7</b>

*Tab. 3.14* – Numero medio di sedute per ciascuna legislatura.

<b>Classi</b>	<b>ddl</b>	<b>pdl</b>
<b>2-30 gg</b>	3.2	2.6
<b>&gt; 30 gg</b>	6.3	7.2

*Tab. 3.15* – Numero medio di sedute per origine del progetto legislativo.

Nel complesso, come ci si poteva aspettare, la media tra il numero dei giorni e il numero delle sedute per i provvedimenti approvati in un tempo superiore al mese è più del doppio di quella calcolata su un tempo compreso tra i 2 e i 30 giorni: 3.2 contro 8.7 (*tab. 3.14*).

Anche prendendo come variabile le quattro legislature, si riscontra sempre un valore superiore nell'ultima classe, rispetto alla seconda – la differenza è, in media, sempre molto vicina alle sei unità. Questi risultati permettono di formulare un'ipotesi generale per tutti e quattro i periodi storici considerati: è probabile che si sia verificato un aumento della polarizzazione interna alla commissione Ambiente, così da impiegare poco tempo – una media di 3.2 sedute – per approvare i progetti di facile conclusione, ma di dedicare molte sedute – 8.7 - per quelli più complessi.

Il confronto tra i disegni e le proposte di legge (*tab.3.15*) mette in evidenza una diversità di trattamento, poiché mentre i primi dispongono di un numero maggiore di sedute rispetto ai progetti parlamentari per i provvedimenti approvati in un tempo compreso tra i 2 e i 30 giorni – una media di 3.2 sedute contro 2.6 – la situazione si capovolge nella terza classe, cioè per i progetti approvati in oltre un mese: 6.3 sedute per i disegni di legge, contro le 7.2 per le proposte parlamentari. Proprio questi ultimi valori, ci consentono di confermare l'ipotesi precedentemente formulata circa il consenso di cui dispongono i provvedimenti di origine governativa, e la predisposizione da parte dei membri della commissione di comportarsi in modo da agevolare l'approvazione degli stessi.

Ulteriori considerazioni relative al tempo di permanenza dei progetti in commissione, attribuirebbero eccessivo peso a questo indicatore, che, come si è avuto modo di esprimere, è funzionale al grado di consenso, nonché alle norme di reciprocità che i membri della commissione sono in grado di porre in essere.

È quindi il momento di concentrarsi sull'analisi degli emendamenti.

### ***3.2.3 L'esame degli emendamenti: un indicatore privilegiato***

L'analisi degli indicatori prescelti per la verifica empirica del grado di reciprocità incontra nell'esame degli emendamenti un indiscusso punto di forza.

Tuttavia, i verbali delle sedute della commissione Ambiente nella X, XI e XII legislatura sono disponibili unicamente in archivio cartaceo, e la loro incompletezza ha reso impossibile l'accurato esame degli emendamenti riferiti a tale periodo. Pertanto, in questo paragrafo, siamo costretti a limitare la nostra indagine agli emendamenti presentati nel corso dell'esame dei progetti di legge approvati dall'VIII commissione, durante la XIII legislatura. Di questi resoconti, infatti, disponiamo di un adeguato archivio elettronico elaborato dalle informazioni prelevate dal sito Internet della Camera dei Deputati.

Così, la successiva tabella (*tab. 3.16*) riporta l'ammontare, complessivo e per singolo provvedimento legislativo, degli emendamenti presentati nella commissione Ambiente durante la XIII legislatura. Le singole voci rappresentano tutti i principali esiti che gli emendamenti proposti hanno incontrato: ritirati dagli stessi firmatari, posti in votazione e dunque respinti o approvati, oppure assorbiti, preclusi o decaduti.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Un emendamento si dice assorbito quando diventa parte di un altro, simile per contenuto. Si parla di preclusione quando sussiste un'incompatibilità di carattere oggettivo fra un testo approvato o respinto e una proposta di emendamento che venga all'esame successivamente.

<b>n° pdl\ddl</b>	<b>ritirati</b>	<b>respinti</b>	<b>approvati</b>	<b>assorbiti</b>	<b>preclusi</b>	<b>decaduti</b>	<b>tot. presentati</b>
<b>449</b>	5	1	12	3	3	0	24
<b>790</b>	40	209	120	0	7	2	378
<b>2018</b>	21	6	11	0	0	0	38
<b>2278</b>	7	66	13	37	0	0	123
<b>2448</b>	0	0	1	0	0	0	1
<b>2515</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>2533</b>	22	100	14	1	0	12	149
<b>2613</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>2760</b>	26	0	24	9	13	0	72
<b>2772</b>	64	120	109	0	8	52	353
<b>2889</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>2896</b>	9	129	12	1	0	0	151
<b>3253</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>3364</b>	2	2	20	0	0	0	24
<b>3392</b>	2	0	0	0	0	0	2
<b>3628</b>	1	0	0	0	0	0	1
<b>3898</b>	1	3	0	0	0	0	4
<b>3905</b>	2	0	0	0	0	1	3
<b>4052</b>	113	18	0	0	0	9	140
<b>4101</b>	77	144	15	2	1	12	251
<b>4274</b>	7	0	18	0	2	8	35
<b>4420</b>	223	97	245	0	12	67	644
<b>4525</b>	0	3	0	0	0	0	3
<b>4665</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>4763</b>	0	0	1	0	0	0	1
<b>4792</b>	31	23	48	0	6	0	108
<b>4937</b>	0	0	8	0	0	0	8
<b>4938</b>	19	50	0	0	0	1	70
<b>5094</b>	1	8	0	0	0	0	9
<b>5197</b>	1	0	4	0	0	4	9
<b>5457</b>	5	97	3	0	0	19	124
<b>5658</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>6028</b>	45	8	78	0	0	5	136
<b>tot.</b>	<b>724</b>	<b>1084</b>	<b>756</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>192</b>	<b>2861</b>
<b>%</b>	<b>25,3</b>	<b>37,9</b>	<b>26,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>6,7</b>	<b>100</b>

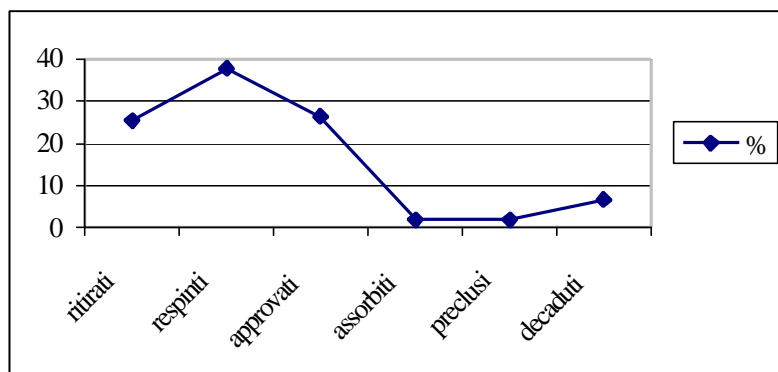
*Tab. 3.16 – Ammontare complessivo e per progetto di legge degli emendamenti presentati, ritirati, respinti, approvati, assorbiti, preclusi e decaduti nella Commissione Ambiente, durante la XIII legislatura.*

Le ultime due righe della precedente tabella sono indubbiamente le più utili al fine di formulare alcune considerazioni di carattere generale, ed è

---

Infine, un emendamento è decaduto quando l'assenza dei firmatari ne impedisce la discussione e la votazione.

per questo che i valori percentuali degli esiti possibili degli emendamenti presentati sono stati riportati nel seguente grafico (*graf. 3.7*).



*Graf. 3.7* – Andamento delle percentuali di emendamenti ritirati, respinti, approvati, preclusi e decaduti nella commissione Ambiente, durante la XIII legislatura.

Le percentuali di emendamenti assorbiti e preclusi, di poco al di sotto del 2%, non sono da ritenersi significative per individuare la presenza o meno di comportamenti reciprocanti tra i membri della commissione Ambiente.

Non altrettanto si può affermare per le altre voci considerate, come, ad esempio per la percentuale di emendamenti decaduti: essa supera il 6%, e può considerarsi un valore sufficientemente indicativo per l'identificazione degli attori coinvolti nel processo decisionale.<sup>50</sup> Infatti, poiché un emendamento decade quando i firmatari non partecipano alla seduta in cui esso viene discusso, precludendone in questo modo la stessa possibilità di essere posto in votazione, il 6.7% rappresenta il grado di assenteismo dei deputati firmatari delle modifiche, e consente di identificare questi ultimi come attori non pienamente inseriti nella fase del processo decisionale in corso, quella relativa all'esame degli emendamenti.

Per quanto riguarda le percentuali di emendamenti respinti e approvati, occorre evidenziare il fatto che i valori sono molto prossimi: il 25.3% viene ritirato dagli stessi firmatari, e il 26.4% incontra un esito positivo successivo alla votazione. Si tenga presente che all’inizio della discussione degli emendamenti, il relatore e il rappresentante del governo esprimono il loro parere su ciascuna modifica proposta: qualora il parere sia negativo invitano i firmatari degli emendamenti a ritirarli – oppure a riformularne il contenuto – mentre se il parere è favorevole, l’emendamento posto successivamente in votazione viene approvato. Qualora l’emendamento sul quale il relatore e il rappresentante del governo si siano espressi negativamente non venga ritirato, ma, per volontà del firmatario, sia posto in votazione, non vi è alcuna possibilità che esso venga approvato dalla commissione. Ciò significa che le indicazioni offerte dal relatore e dal rappresentante del governo vincolano fortemente il comportamento degli altri membri della commissione. Così, le percentuali di modifiche approvate e ritirate molto prossime, confermano che all’interno della commissione è presente una propensione a porre in atto comportamenti reciprocanti, nonché cooperanti, tra gli attori protagonisti del processo decisionale.

Inoltre, il fatto che all’interno della commissione Ambiente si verifichino strategie di reciprocità è confermato dalla percentuale di emendamenti respinti, la più alta e pari al 38%. Infatti, secondo quanto detto poco sopra, se la maggioranza di emendamenti viene respinta, vuol dire che i firmatari degli stessi, pur non ottenendo il parere positivo da parte del relatore e del rappresentante del governo, insistono perché siano posti in votazione. A questo punto gli altri membri della commissione, respingendo l’emendamento, esprimono la volontà a non voler cooperare con chi non contraccambia e “sanzionano” l’ostinazione dei firmatari e la loro volontà a non rispondere con un comportamento reciprocante al circuito di norme

---

<sup>50</sup> Si ricorda che, secondo quanto introdotto nel paragrafo 3.1.1, la prima norma di reciprocità è rappresentata da *“uno sforzo per identificare gli attori coinvolti nel processo di cooperazione”*.

posto in essere dalla prassi decisionale (ritirare l'emendamento sul quale è stato espresso parere contrario).<sup>51</sup>

Queste considerazioni, sebbene compiute su un campione ridotto rispetto all'universo della nostra ricerca, sono molto esplicite nel confermare all'interno della commissione Ambiente l'esistenza di precise norme reciprocanti.

### ***3.2.4 Il potenziale strategico della reciprocità***

L'esame dei due indicatori prescelti per la verifica empirica circa la presenza di reciprocità si conclude con un bilancio indubbiamente positivo.

Infatti, sebbene l'analisi dei tempi di permanenza dei progetti di legge in commissione sia stato fin dall'inizio presentato come un indicatore "debole", tuttavia, ci ha consentito di verificare come all'interno della commissione Ambiente sorgano meccanismi di consenso in grado di facilitare – o meglio di non ostacolare – l'approvazione dei provvedimenti di origine governativa.

Ulteriori e più approfondite osservazioni sono scaturite dall'esame degli emendamenti relativi ai provvedimenti approvati nella XIII legislatura. Precisamente, è stata confermata empiricamente la presenza di almeno quattro norme di reciprocità:

1. *uno sforzo per identificare gli attori coinvolti nel processo di cooperazione*, attraverso l'analisi degli emendamenti decaduti;
2. *una valutazione della probabilità che altri attori siano potenziali cooperatori*, nell'invito espresso ai firmatari degli emendamenti da parte del relatore e del rappresentante del governo a ritirare quelle modifiche che non ottengono il loro parere positivo;
3. *un rifiuto a cooperare con chi non contraccambia e*

---

<sup>51</sup> Sempre sulla base delle definizioni di norme reciprocanti fornite del paragrafo 3.1.1, la quarta e la quinta sono "un rifiuto a cooperare con chi non contraccambia" e "il sanzionamento per coloro che tradiscono la fiducia".



4. *il sanzionamento per coloro che tradiscono la fiducia*, quando la commissione respinge un emendamento ugualmente posto in votazione, nonostante il parere contrario da parte del relatore e del rappresentante del governo.

La presenza di tali norme, che indicano ai membri della commissione quali comportamenti adottare in situazioni che si caratterizzano come collettivamente dilemmatiche, è da ritenersi complessivamente molto buona al fine di portare a termine la verifica empirica del modello comportamentale prescelto come griglia interpretativa delle strategie di cooperazione interne alla commissione Ambiente.

### **3.3 LA FIDUCIA**

L'ultima variabile esogena del processo di cooperazione è riconducibile al concetto di fiducia. Esso fa riferimento ad un insieme di assunzioni che un attore elabora circa l'aspettativa, e dunque la probabilità, di incontrare nel corso del processo deliberativo altri decisori reciprocanti.

Per la verifica empirica circa la presenza all'interno della commissione Ambiente di quelle condizioni che permettono ai singoli deputati di sviluppare atteggiamenti più o meno inclini al sorgere di aspettative cooperative nei confronti dei propri colleghi, si sono scelti due indicatori: i firmatari dei provvedimenti legislativi e gli interventi dei deputati in commissione, durante la discussione degli stessi.

Entrambi gli indicatori sono orientati ad individuare quei luoghi o quei momenti della prassi decisionale interna alla commissione, nei quali i membri hanno l'opportunità di esprimere atteggiamenti concreti favorevoli alla formazione e al permanere della fiducia. Così, il monitoraggio dei deputati firmatari dei progetti di legge e dei parlamentari che intervengono durante la discussione rappresenta il percorso privilegiato nell'analisi degli indicatori prescelti. Infatti, sono proprio questi i due momenti

potenzialmente in grado di trasformare il gioco iniziale in un gioco in cui i corsi d'azione reciprocamente vantaggiosi diventano strategie di cooperazione, e dunque di equilibrio.

### ***3.3.1 Gli indicatori della fiducia nella storia degli studi parlamentari***

Rispetto alle rassegne storiche compiute per gli indicatori della reputazione e della reciprocità (cfr paragrafi 3.1.1 e 3.2.1), per l'analisi relativa ai firmatari dei progetti di legge e agli interventi dei deputati durante la discussione degli stessi, occorre denunciare una carenza di ricerche sugli studi parlamentari che hanno preso in considerazione questi indicatori.

Questa scarsità di indagini assume sfumature differenti a seconda del tipo di indicatore utilizzato. Infatti, per quanto riguarda gli interventi dei deputati durante la discussione dei provvedimenti legislativi, al momento non siamo a conoscenza di alcun tipo di ricerca inerente a questo indicatore, sia esso riferito agli interventi in commissione oppure a quelli in aula.

Invece, per quanto riguarda i firmatari dei progetti di legge, sono rintracciabili due prospettive di indagine.

La prima è comune ad alcune ricerche sulle attività dei governi, e consiste nell'individuare la diversa matrice ministeriale, o di appartenenza partitica dei singoli ministri, nella proposta dei disegni di legge. In questa direzione si possono collocare i contributi di Cazzola [1974, 47] e di Motta [1985, 281],

La seconda prospettiva di indagine prende in considerazione l'intero universo di iniziativa legislativa, a seconda dei partiti politici proponenti, come ad esempio le ricerche condotte da Di Palma [1978, 82], Morisi [1991, 406 e 1992, 41] e De Micheli [1997, 162]. Tuttavia, questi approfondimenti empirici, poiché sono condotti sull'iniziativa parlamentare nel suo complesso, assumono come unità di analisi il partito; al contrario, l'orientamento della nostra ricerca, dato che riguarda l'attività legislativa di una sola commissione, permette di scegliere come unità di indagine il singolo parlamentare.

### ***3.3.2 I firmatari dei progetti di legge***

La scelta di considerare i firmatari dei provvedimenti legislativi come un indicatore privilegiato per la verifica empirica dell'esistenza, all'interno della commissione Ambiente, di atteggiamenti più o meno favorevoli al sorgere e al permanere della fiducia, comporta alcune operazionalizzazioni.

In primo luogo, sono stati esaminati unicamente i provvedimenti legislativi di origine parlamentare, tralasciando i disegni di legge, poiché solo i primi consentono di verificare il ruolo svolto dai membri dell'VIII commissione nella fase propositiva della formazione di un progetto di legge. Questa scelta, dettata dal fine ultimo dell'analisi in corso, ha escluso la XII legislatura, poiché in essa, com'è noto, sono stati approvati solamente disegni di conversione di decreti-legge, e dunque di iniziativa governativa.

In secondo luogo, una volta compiuta la selezione delle proposte di legge, l'approfondimento è stato svolto prendendo in esame solo i primi firmatari delle stesse. Infatti, si è ritenuto più opportuno considerare questo indicatore, rispetto all'universalità dell'insieme dei firmatari, poiché quasi sempre le proposte di legge raccolgono l'adesione di tutti – o dell'ampia maggioranza – i colleghi del partito o del gruppo parlamentare.

Secondo queste direttive, nelle successive tre tabelle – 3.17, 3.18 e 3.19 – viene riportato, per ciascuna legislatura, l'elenco dei deputati e del corrispondente numero complessivo di proposte di legge delle quali sono stati primi firmatari. Tra questi, in grassetto sono evidenziati i membri della commissione Ambiente.

<b>PRIMO FIRMATARIO</b>	<b>TOT. PDL</b>
<b>Auleta</b>	<b>1</b>
Bertoli	1
<b>Botta</b>	<b>2</b>
Costa	1
Foschi	1
Occhetto	1
<b>Picchetti</b>	<b>1</b>
<b>Provantini</b>	<b>1</b>
<b>Ricciuti</b>	<b>1</b>
<b>Rocelli</b>	<b>1</b>
Scotti	1

*Tab. 3.17* – Elenco dei deputati e ammontare complessivo delle proposte di legge delle quali sono stati primi firmatari, nella X legislatura.

<b>PRIMO FIRMATARIO</b>	<b>TOT. PDL</b>
Angeloni *	1
<b>Botta</b>	<b>1</b>
Cossiga *	1
Cutrerà *	1
<b>Galli</b>	<b>1</b>
Piro	1
Strada	1
Tatarella	1

\* Angeloni, Cossiga e Cutrerà, pur essendo senatori, figurano come primi firmatari poiché le loro proposte di legge sono state approvate dalla Commissione Ambiente in seconda lettura.

*Tab. 3.18* – Elenco dei deputati e ammontare complessivo delle proposte di legge delle quali sono stati primi firmatari, nell’XI legislatura.

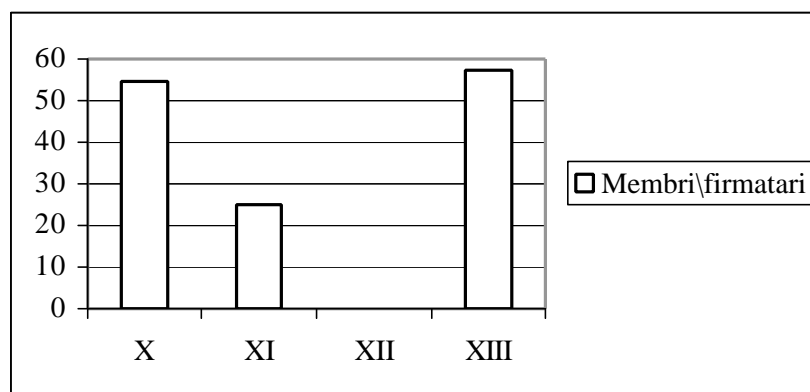
<b>PRIMO FIRMATARIO</b>	<b>TOT. PDL</b>
<b>Alemanno</b>	<b>1</b>
<b>Bracco</b>	<b>1</b>
<b>Gerardini</b>	<b>1</b>
Giovanelli	1
<b>Scalia</b>	<b>1</b>
Simeone	1
Storace	1

*Tab. 3.19* – Elenco dei deputati e ammontare complessivo delle proposte di legge delle quali sono stati primi firmatari, nella XIII legislatura.

Complessivamente, in tutte e tre le legislature, il totale delle proposte di legge di cui i deputati sono stati primi firmatari è decisamente esiguo: sempre 1, con l'unica eccezione del deputato Botta, nella X legislatura, primo firmatario di due proposte di legge. Il fatto che tutti i provvedimenti legislativi di origine parlamentare abbiano avuto un firmatario diverso, indica un buon grado di partecipazione da parte dei deputati. Tuttavia, è il rapporto tra i membri della commissione e i primi firmatari delle proposte di legge, riportato nella *tab. 3.20* e nel *graf. 3.8* - a suggerire considerazioni più specifiche e più utili allo scopo della nostra ricerca.

<b>Legislature</b>	<b>Membri\firmatari</b>
<b>X</b>	54,5
<b>XI</b>	25
<b>XII</b>	0
<b>XIII</b>	57,1

*Tab. 3.20* – Rapporto in percentuale tra i membri della commissione e i primi firmatari delle proposte di legge, per legislatura.



*Graf. 3.8 – Rapporto, in percentuale, tra i membri della commissione e i primi firmatari delle proposte di legge, per legislatura.*

Il rapporto tra i parlamentari primi firmatari delle proposte di legge e i membri della commissione Ambiente supera il 50% nella X e XIII legislatura, rispettivamente con il 54,5% e 57,1%; è pari al 25% nell’XI, mentre non può essere calcolato per la XII, poiché in questa legislatura non sono mai stati approvati provvedimenti legislativi di origine parlamentare. Quindi, per quanto riguarda le due legislature nelle quali il valore considerato supera il 50%, e cioè quando più della metà dei progetti di legge approvati in commissione proviene, come formulazione, da un membro della stessa, è possibile ipotizzare che si siano generate condizioni tali da creare aspettative positive tra i membri della commissione, orientandoli allo sviluppo di atteggiamenti cooperativi, e prima ancora di fiducia, nei confronti dei loro colleghi. Del resto, il fatto che il firmatario del progetto in esame sia anche, o prima di tutto, membro della commissione incide sul comportamento degli altri deputati, poiché aumentano le probabilità di poter fare affidamento su quanto questa persona propone, e dunque di fidarsi di lui.

Ciò che desta sorpresa è il dimezzarsi del rapporto nell’XI legislatura, rispetto alla precedente e alla XIII. Eppure, questo fenomeno può in parte essere attribuito alla presenza di tre proposte di legge, su otto complessivamente approvate, provenienti dal Senato: un rapporto pari al

37,5%. In quest'ottica, potrebbe non trattarsi di un ridimensionamento di quelle condizioni che permettono il sorgere della fiducia all'interno della commissione Ambiente, quanto piuttosto di inversione dei ruoli tra le due camere del Parlamento, perciò questi progetti di legge giungono all'esame della commissione in seconda lettura, cioè dopo essere già stati approvati in Senato.

### ***3.3.3 Gli interventi durante la discussione dei progetti di legge***

Il secondo indicatore, potenzialmente in grado di accertare la presenza o l'assenza delle condizioni favorevoli al sorgere di rapporti di fiducia tra i membri dell'VIII commissione, è costituito dal monitoraggio degli interventi effettuati dai deputati durante la discussione dei provvedimenti legislativi. Infatti, la quantità di interventi compiuti in commissione, nonché la sua distribuzione nell'arco delle quattro legislature, consente di verificare l'intensità dei rapporti intercorsi tra i membri della stessa, considerando oppure escludendo il sorgere di atteggiamenti volti al raggiungimento di esiti cooperativi.

Pertanto, nelle successive quattro tabelle – dalla *tab. 3.21* alla *tab. 3.24* - viene riportato il numero complessivo di interventi, per ciascuna legislatura, che ciascun membro della commissione ha compiuto nel corso della discussione di quei provvedimenti legislativi che sono diventati legge.<sup>52</sup> Tale valore è comprensivo anche della percentuale di partecipazione del singolo deputato rispetto al totale di interventi effettuati, in modo da poter cogliere più precisamente il grado di partecipazione di ciascun parlamentare, rispetto all'universo dei suoi colleghi.

Inoltre, l'elenco dei membri – in ordine alfabetico – oltre ad evidenziare le cariche ricoperte da alcuni di loro (*presidente e vicepresidente*), annovera anche la voce *Rappresentante del governo*; con

---

<sup>52</sup> In allegato si trovano le tabelle dettagliate, per ciascuna legislatura, degli interventi compiuti dai membri della commissione nel corso della discussione dei singoli progetti di legge.

essa si comprendono i ministri e i sottosegretari che sono intervenuti durante la discussione dei progetti di legge, in qualità di rappresentanti del governo.

DEPUTATO	Interv.	%
Aglietta	4	0,38
Andreis	16	1,52
Angelini	10	0,95
Angeloni	3	0,28
Auleta	1	0,09
Baghino	4	0,38
Battistuzzi	2	0,19
Becchi	2	0,19
Bertola	1	0,09
Bevilacqua	1	0,09
Bianchini	1	0,09
Boato	7	0,66
Bonfatti	26	2,47
Bonsignore	5	0,47
Bortolani	1	0,09
Boselli	16	1,52
Botta <i>presidente</i>	120	11,39
Breda	1	0,09
Brescia	3	0,28
Bulleri	16	1,52
Cafarelli	1	0,09
Castagnola	1	0,09
Caveri	8	0,76
Cederna <i>vicepres.</i>	37	3,51
Cellini	1	0,09
Ceruti	27	2,56
Cerutti	52	4,93
Ciabbarri	9	0,85
Cicerone	13	1,23
Ciconte	1	0,09
Ciliberti	17	1,61
Colucci	2	0,19
D'Addario	21	1,99
D'Ambrosio	2	0,19
D'Angelo	42	3,98
De Carolis	3	0,28
De Lorenzo	5	0,47
Donati	9	0,85
D'Onofrio	2	0,19
Dutto	9	0,85

Ermelli	3	0,28
Fachin Schiavi	1	0,09
Ferrarini	30	2,85
Filippini	4	0,38
Galasso	1	0,09
Galli	19	1,80
Gelpi	1	0,09
Giana	1	0,09
Gottardo	2	0,19
Grosso	1	0,09
Guarra	6	0,57
Leoni	1	0,09
Lodigiani	1	0,09
Lorenzetti	2	0,19
Lucchesi	3	0,28
Lusetti	1	0,09
Maceratini	10	0,95
Manfredi	24	2,28
Marianetti	2	0,19
Martinat	2	0,19
Martuscelli	24	2,28
Massano	2	0,19
Mattioli	1	0,09
Mazza	16	1,52
Medri	5	0,47
Mensurati	20	1,90
Milani	7	0,66
Molinaro	1	0,09
Monello	1	0,09
Nicolini	5	0,47
Nucara	1	0,09
Pellicani	2	0,19
Picchetti	15	1,42
Piermartini <i>vicepres.</i>	44	4,17
Piro	3	0,28
Principe	3	0,28
Procacci	2	0,19
Provantini	1	0,09
Quarta	1	0,09
Radi	1	0,09
<i>Rappr. governo</i>	106	10,06



Rebulla	1	0,09
Ricciuti	2	0,19
Riggio	1	0,09
Rocelli	13	1,23
Ronchi	27	2,56
Russo	2	0,19
Rutelli	5	0,47
Salvoldi	1	0,09
Sanese	2	0,19
Santarelli	2	0,19
Santuz	2	0,19
Sapio	38	3,61
Sbardella	1	0,09

Scalia	19	1,80
Serafini	10	0,95
Servello	2	0,19
Tancredi	5	0,47
Tarabini	19	1,80
Tassone	1	0,09
Testa	11	1,04
Trantino	2	0,19
Travaglini	3	0,28
Valensise	6	0,57
Zamberletti	1	0,09
<b>Totale</b>	<b>1054</b>	<b>100,00</b>

Tab. 3.21 – Ammontare complessivo, in valore assoluto e in percentuale, degli interventi dei membri della commissione Ambiente durante l'esame dei progetti di legge, nella X legislatura.

DEPUTATO	Interv.	%
Acciaro	3	0,47
Aimone	5	0,78
Angelini	8	1,24
Bargone	19	2,95
Biasci	4	0,62
Botta	17	2,64
Brambilla	7	1,09
Buontempo	3	0,47
Calzolaio	25	3,89
Camoirano	6	0,93
Campatelli	1	0,16
Cancian	2	0,31
Cellai	2	0,31
Cerutti <i>presidente</i>	78	12,13
Cioni	1	0,16
De Paoli	7	1,09
Ferrari	1	0,16
Ferrarini	7	1,09
Filippini	25	3,89
Formenti	27	4,20
Galli	44	6,84
Golfari	1	0,16
Longo	1	0,16
Lorenzetti	10	1,56
Lusetti	23	3,58

Mantovani	14	2,18
Martinat	7	1,09
Mattioli <i>vicepres.</i>	17	2,64
Melilla	7	1,09
Modigliani	2	0,31
Nucara	3	0,47
Paladini <i>vicepres.</i>	3	0,47
Piermatini	2	0,31
Pieroni	2	0,31
Rapagnà	10	1,56
<i>Rappr. governo</i>	75	11,66
Rinaldi	16	2,49
Rizzi	40	6,22
Ronchi	14	2,18
Rossi	8	1,24
Saretta	1	0,16
Sbarbati	1	0,16
Scarfagna	2	0,31
Testa	31	4,82
Tripodi	28	4,35
Turroni	18	2,80
Vito	9	1,40
Zagatti	2	0,31
Zampieri	1	0,16
Zanferrari	3	0,47
<b>Totale</b>	<b>643</b>	<b>100,00</b>

Tab. 3.22 – Ammontare complessivo, in valore assoluto e percentuale, degli interventi dei membri della commissione Ambiente durante l'esame dei progetti di legge, nell'XI legislatura.

DEPUTATO	Interv.	%
Arata	2	1,29
Bargone	8	5,16
Bartolich	3	1,94
Basile	4	2,58
Benetto	1	0,65
Bonomi	6	3,87
Calzolaio <i>vicepres.</i>	2	1,29
Camoirano	1	0,65
Canavese	2	1,29
Castellani	1	0,65
Cavaliere	3	1,94
Cecconi	7	4,52
Cherio <i>vicepres.</i>	4	2,58
Dorigo	2	1,29
Emiliani	1	0,65
Formenti <i>presid.</i>	22	14,19
Gerardini	2	1,29
Gibelli	1	0,65
Lenti	2	1,29
Lorenzetti	2	1,29
Martinat	5	3,23

Muzio	2	1,29
Odorizzi	2	1,29
Perale	4	2,58
Pizzicara	2	1,29
<i>Rappr. governo</i>	25	16,13
Riccio	2	1,29
Rossi	4	2,58
Rosso	1	0,65
Sandrone	4	2,58
Scalia	7	4,52
Scanu	4	2,58
Sciacca	3	1,94
Scotto di Luzio	1	0,65
Tortoli	1	0,65
Turroni	6	3,87
Vigneri	2	1,29
Vigni	2	1,29
Zaccheo	1	0,65
Zeller	1	0,65
<b>Totale</b>	<b>155</b>	<b>100,00</b>

Tab. 3.23 – Ammontare complessivo, in valore assoluto e in percentuale, degli interventi dei membri della commissione Ambiente durante l'esame dei progetti di legge, nella XII legislatura.

DEPUTATO	Interv.	%
Albanese	3	0,26
Alemanno	1	0,09
Aloi	1	0,09
Baccini	1	0,09
Bandoli	1	0,09
Bargone	18	1,56
Barral	2	0,17
Bianchi	4	0,35
Boccia	2	0,17
Bracco	2	0,17
Bruno	4	0,35
Calimani	1	0,09
Cappella	1	0,09
Carli	1	0,09

Caruso	1	0,09
Casinelli	75	6,52
Ciani	4	0,35
Cola	1	0,09
Contento	1	0,09
Copercini	5	0,43
Dameri	3	0,26
De Biasio Calimani	24	2,09
De Cesaris	63	5,47
Delfino	2	0,17
Di Bisceglie	1	0,09
Duca	1	0,09
Dussin	20	1,74
Errigo	11	0,96
Fabris	12	1,04

Fongaro	3	0,26
Formenti	52	4,52
Foti	41	3,56
Galati	5	0,43
Galdelli <i>vicepresid.</i>	52	4,52
Gerardini	39	3,39
Giovine	1	0,09
Izzo	17	1,48
Lo Porto	4	0,35
Lorenzetti <i>presid.</i>	161	13,99
Manzato	9	0,78
Martinat	13	1,13
Merloni	10	0,87
Paroli	5	0,43
Pezzoli	1	0,09
Pirovano	7	0,61
Pittella	8	0,70
Pittino	1	0,09
Radice <i>vicepresid.</i>	32	2,78

Raffaelli	1	0,09
<i>Rappres. governo</i>	129	11,21
Riccio	17	1,48
Rizzo	2	0,17
Rossi	18	1,56
Russo	7	0,61
Sabattini	1	0,09
Saraca	27	2,35
Scalia	29	2,52
Siola	14	1,22
Sospiri	7	0,61
Stradella	14	1,22
Testa	26	2,26
Turroni	61	5,30
Vigni	15	1,30
Vitali	3	0,26
Zagatti	53	4,60
<b>Totale</b>	<b>1151</b>	<b>100,00</b>

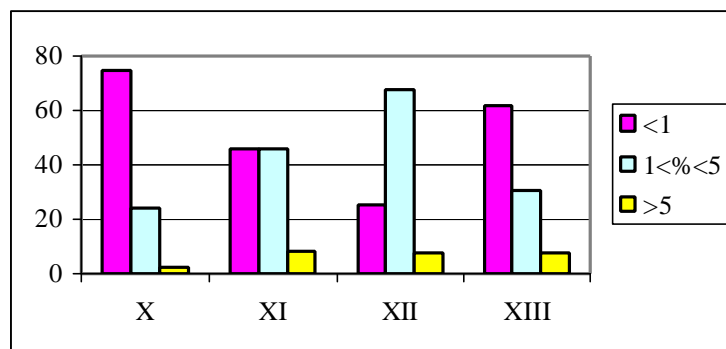
*Tab. 3.24* - Ammontare complessivo, in valore assoluto e percentuale, degli interventi dei membri della commissione Ambiente durante l'esame dei progetti di legge, nella XIII legislatura.

Indubbiamente, la quantità e l'eterogeneità dei valori sopra riportati non consentono analisi agevoli e funzionali allo scopo prefisso. Pertanto, è opportuno creare tre classi di risultati, rispetto alla percentuale di interventi effettuati da ciascun deputato. Nella prima classe sono compresi il numero di parlamentari che hanno effettuato interventi inferiori all'1%, alla seconda classe appartengono i deputati intervenuti una percentuale di volte compresa tra l'1% e il 5% - estremi inclusi; infine, nell'ultima classe sono racchiusi coloro che hanno partecipato alla discussione dei progetti di legge per una percentuale superiore al 5%.

Sono questi i valori riportati nella *tab. 3.25*, per ciascuna delle quattro legislature. Inoltre, nella stessa tabella sono indicate tra parentesi le percentuali di deputati intervenuti secondo le tre classi, rispetto al numero totale di partecipanti alla discussione, rispettivamente 105 deputati nella X legislatura, 50 nell'XI, 40 nella XII e 65 nell'attuale legislatura. Queste stesse percentuali costituiscono il *graf. 3.9*.

<b>classe</b>	<b>X</b>	<b>XI</b>	<b>XII</b>	<b>XIII</b>
<b>&lt;1</b>	78 (74,3)	23 (46)	10 (25)	40 (61,5)
<b>1&lt;%&lt;5</b>	25 (23,8)	23 (46)	27 (67,5)	20 (30,8)
<b>&gt;5</b>	2 (1,9)	4 (8)	3 (7,5)	5 (7,7)
<b>Totale</b>	105 (100)	50 (100)	40 (100)	65 (100)

*Tab. 3.25* – Ammontare (in valore assoluto e percentuale) del numero dei deputati intervenuti nella discussione, per legislatura e per classi.



Graf. 3.9 – Percentuale di deputati intervenuti, per legislatura e per classi.

Procedendo ad un confronto temporale, cioè per legislatura, e successivamente per classe di analisi, sorgono spontanee alcune considerazioni.

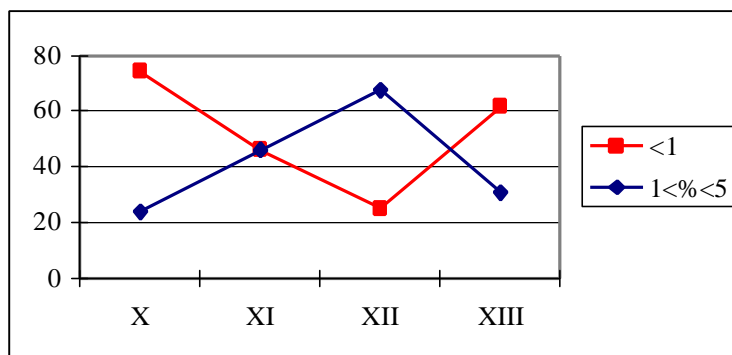
Innanzitutto, le quattro legislature presentano andamenti abbastanza irregolari, con la sola eccezione della X e della XIII, dove la grandezza delle tre classi, dalla prima alla terza, è decrescente. L'XI legislatura è l'unica ad avere lo stesso numero di membri della commissione distribuiti nella prima e nella seconda classe: in entrambi le classi 23 deputati, cioè il 46%. Un andamento a sé è anche quello della XII legislatura, la sola nella quale il numero complessivo di deputati appartenenti alla seconda classe, cioè intervenuti tra l'1 e il 5%, supera il totale di parlamentari della prima classe: rispettivamente il 67,5% contro il 25%. Infine, si osservi come nell'XI legislatura la terza classe, quella comprendente i deputati intervenuti più del 5%, sia quasi inesistente, con un valore che non raggiunge il 2%. Un dato, questo, che desta sorpresa se si tiene conto che nelle altre tre legislature si raggiunge, o si sfiora, l'8%. Tuttavia, prima di compiere valutazioni generali sull'andamento complessivo delle legislature, procediamo ad un secondo tipo di considerazioni.

Uno sguardo all'andamento delle tre classi, conduce ad osservare come la terza sia la più esigua. I limitati interventi al di sopra del 5%

coinvolgono i deputati con incarichi istituzionali, e più precisamente il presidente e il rappresentante del governo – il riferimento è alle *tab.3.21*, *3.22*, *3.23* e *3.24* – oltre a pochissimi altri singoli deputati, spesso investiti della mansione di relatore dei progetti di legge.

Il fatto che il presidente sia il membro della commissione che interviene di più è abbastanza ovvio, poiché a lui spetta il compito di gestire il corso ordinario della discussione, e dunque la sua partecipazione è riconducibile il più delle volte ad interventi di carattere “tecnico-gestionale”. Ciò che desta sorpresa è la frequenza di interventi da parte dei rappresentanti del governo, soprattutto se si pensa che si tratta dell’approvazione di provvedimenti aventi origine parlamentare, e quindi non coinvolgenti direttamente il governo. Al di là delle spiegazioni che possono essere avanzate al proposito, senza dubbio la presenza di un rappresentante del governo (a volte anche più di uno) nel corso del processo decisionale in commissione costituisce un elemento importante, poiché assume un ruolo da protagonista nello svilupparsi dei rapporti tra i membri della commissione stessa. Si pensi, infatti, a quanto affermato nel paragrafo 3.2.2 in merito all’approvazione degli emendamenti, quando il parere del rappresentante del governo, assieme a quello del relatore, sono in grado di modificare radicalmente l’esito degli stessi. Così, è possibile ritenere che la frequenza elevata di interventi compiuti dai rappresentanti del governo, e da quei parlamentari più frequentemente relatori, sia un elemento generante situazioni di equilibrio, innescando rapporti di reciproca fiducia tra questi e i membri della commissione.

Ulteriori considerazioni scaturiscono dal confronto con la prima e la seconda classe. Il loro andamento è molto interessante, ed è stato riassunto nel successivo grafico – *graf. 3.10*.



Graf. 3.10 – Andamento delle prime due classi, in percentuale, per legislatura.

Il numero di deputati che interviene meno dell'1% decresce dalla X alla XII legislatura, mentre quello dei parlamentari che partecipano con un andamento compreso tra l'1 e il 5% cresce dalla X alla XII. Questa tendenza si inverte nell'attuale legislatura, dove la prima classe torna ad assumere valori elevati (61,5%), contro una rapida discesa della seconda classe (30,8%).

La spiegazione più plausibile ed accettabile di questo andamento è fornita dal numero complessivo di membri di commissione che partecipano alle discussioni. Quando esso è particolarmente elevato, come nel caso della X legislatura con 105 parlamentari, è inevitabile che la possibilità di intervento per ciascuno di loro sia limitata, e dunque la prima classe assume valori molto elevati, superando il 70%, mentre la seconda si assesta su percentuali ben più modeste (23,8), poiché sono pochi quei membri in grado o potenzialmente interessati a compiere interventi compresi tra l'1 e il 5%. Nel momento in cui il numero totale di deputati che partecipano alla discussione si dimezza, cioè raggiunge un valore pari a 50, come avviene nell'XI legislatura, le due classi coincidono, con una percentuale pari al 46. Sembrerebbe che questo rappresenti il punto "ideale" per una più proporzionata ed equa partecipazione da parte del maggior numero di membri della commissione. Infine, quando il totale dei deputati attivi scende

sulla soglia dei 40, ed è il caso della XII legislatura, un maggior numero di loro sceglie di intervenire una quantità di volte riconducibile alla seconda classe (il 61,5%), mentre sempre meno (il 25%) sono i deputati che esercitano una scarsa partecipazione, al di sotto dell'1%.

Per quanto riguarda la XIII legislatura, non è ancora possibile verificare se l'indicatore del numero complessivo di deputati intervenuti possa spiegare il *trend* assunto dalle due classi, poiché il primo non è definitivo, giacché la legislatura è attualmente in corso.

#### ***3.3.4 Una valutazione complessiva della fiducia***

Per quanto concerne il primo indicatore, cioè il monitoraggio dei firmatari delle proposte di legge, ciò che permette di formulare ipotesi a vantaggio del sorgere di atteggiamenti di fiducia tra i membri della commissione Ambiente sono i risultati ottenuti dal rapporto tra questi ultimi e l'insieme dei firmatari dei provvedimenti. Infatti, complessivamente – e cioè in due legislature, la X e la XIII su tre analizzate - più della metà delle proposte di legge che sono state approvate dalla commissione hanno avuto come primo proponente un membro della stessa. Pertanto, dato che questo valore è da ritenersi più che soddisfacente, è possibile ipotizzare che l'esito positivo al quale i provvedimenti sono giunti sia dipeso anche dal clima di fiducia venutosi a creare tra i membri della commissione e i firmatari, anch'essi appartenenti alla stessa.

Maggiori orizzonti di verifica si sono aperti analizzando l'indicatore degli interventi in discussione. Con esso, si è potuto ipotizzare la presenza di meccanismi di fiducia posti in essere da una frequenza particolarmente elevata di partecipazione da parte dei rappresentanti del governo e dai relatori dei provvedimenti.

Inoltre, la quantità di membri, intervenuti complessivamente nel corso delle quattro legislature, si è rivelata in grado di favorire oppure ostacolare gli interventi da parte dei deputati. Così, quando la dimensione della commissione è stata particolarmente ampia, come si è verificato nella



X legislatura, è probabile che vengano meno le condizioni per il sorgere di rapporti di fiducia tra i deputati; al contrario, quando il numero di parlamentari, che partecipano attivamente al processo decisionale, si riduce, è il caso dell'XI e XII legislatura, si creano aspettative, e dunque probabilità concrete, che i propri colleghi siano attori dei quali fidarsi. È questo il caso in cui i rapporti tra i membri della commissione si orientano qualitativamente verso azioni reciprocamente vantaggiose, innescando così strategie di cooperazione tendenti all'equilibrio dell'intero sistema decisionale della commissione Ambiente.

## **CONCLUSIONE**

Il percorso svolto nel corso della nostra attività di ricerca è stato scandito dalla volontà di giungere ad una spiegazione dei meccanismi che stanno a fondamento dei processi decisionali dell'VIII commissione parlamentare, con lo scopo di spiegare lo stile consensuale che si è affermato al suo interno.

A tal fine, il maggiore impegno concettuale è stato rivolto all'individuazione e alla formulazione di un preciso modello teorico-esplicativo adatto allo studio, e alla potenziale soluzione, di situazioni nelle quali i singoli decisori accettano strategie che conducono ad esiti mutuamente vantaggiosi, cioè socialmente ottimali, rinunciando a soluzioni che massimizzano la propria utilità personale. Pertanto, si è introdotto un modello che fosse l'espressione formale di un approccio comportamentista dell'azione collettiva radicato su fondamenti propri della teoria della scelta razionale, ma che si proiettasse verso un superamento della stessa, chiedendosi in quali condizioni gli individui effettuano scelte per ottenere risultati che sono sostanzialmente "*better than rational*" [Ostrom 1998, 6].

La presentazione del suddetto strumento esplicativo ha condotto alla necessità di distinguere tra le variabili endogene ed esogene al modello stesso. Le assunzioni circa la razionalità strategica dei decisori, il circuito normativo che lega le tre variabili principali *reciprocità*, *reputazione* e *fiducia*, le azioni più o meno cooperative degli attori, i benefici derivabili dalle deliberazioni legislative dei decisori costituiscono le variabili endogene. Sono variabili esogene, o strutturali, le credenze dei decisori circa la situazione di interazione deliberativa (informazioni sulle azioni passate, caratteristiche ideologiche-culturali degli attori, etc.), l'esistenza o meno di comunicazione faccia a faccia, l'orizzonte temporale relativo agli effetti della decisione, la funzione dei costi relativa alla produzione del bene pubblico oggetto della deliberazione, i costi dell'accordo, il grado di

simmetria degli interessi e delle poste in gioco dei partecipanti alla decisione.

La combinazione tra le variabili endogene - la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione* - nonché i diversi meccanismi di integrazione tra le stesse, costituisce il circuito normativo dell'intero modello e definisce i livelli di cooperazione, nonché il grado di cooperazione atto a stabilire e a mantenere uno stato di equilibrio.

Dunque, tale modello formale, il cui funzionamento è stato rappresentato nel suo complesso a pag. 52, è stato individuato come lo strumento esplicativo prioritario per indagare le strategie di cooperazione all'interno della commissione Ambiente, nonché per giungere a spiegare in quale modo all'interno della stessa sia possibile ed effettivamente raggiungibile un equilibrio, perdurante nel tempo, tra la razionalità individuale dei singoli deputati e l'efficienza dell'intero sistema decisionale.

A tale spiegazione si è giunti in seguito ad un appurato vaglio empirico delle variabili endogene del modello - la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione* – rispetto all'attività legislativa della commissione Ambiente, compiuto nel terzo capitolo.

Sulla base di questa verifica, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive, al fine di formulare un'integrazione, il più completa possibile, tra i risultati dell'analisi empirica sul comportamento dei membri dell'VIII commissione e il modello teorico scelto come potenziale griglia esplicativa delle strategie di cooperazione interne alla commissione stessa.

Con questo intento, procederemo secondo due direzioni.

In un primo momento, sulla base delle variabili endogene *reputazione*, *fiducia* e *reciprocità*, così come sono state operazionalizzate con l'ausilio di opportuni e specifici indicatori, esamineremo la plausibile applicazione del modello formale alla spiegazione delle strategie di cooperazione interne alla commissione Ambiente.

In un secondo momento, recuperando la comparazione diacronica tra le quattro legislature in oggetto, procederemo all'individuazione di fasi storiche più o meno favorevoli all'insorgere di dinamiche cooperative tra i membri dell'VIII commissione.

In primo luogo, è possibile affermare che lo studio del modello esplicativo, espressione formale di un approccio comportamentista dell'azione collettiva, ha mostrato tutto il suo potenziale di ricchezza, non solo analitico, ma anche di applicazione empirico al caso oggetto della nostra ricerca. È questo quanto è emerso dalla verifica sperimentale dei prescelti indicatori relativi alle tre variabili endogene del modello - la *reputazione*, la *reciprocità* e la *fiducia* - e che, di seguito, riprendiamo.

Per quanto riguarda il riscontro empirico relativo all'esistenza all'interno dell'VIII commissione della *reputazione*, intesa come l'attribuzione pubblica di una distribuzione di probabilità tra i vari tipi di persona che il deputato può essere e la frequenza osservata circa il comportamento reciprocante dello stesso, sono stati compiuti due tipi di osservazioni, relative alla competenza professionale e all'anzianità parlamentare dei membri della commissione. In primo luogo, l'analisi della composizione della commissione Ambiente, nella quattro legislature oggetto della ricerca, ha mostrato come tra i membri prevalgano competenze tecniche relative ai lavori pubblici (ingegneri e architetti) e professionalità politiche non estranee ai meccanismi legislativi (politici di professione e laureati in giurisprudenza). Una situazione così strutturata ha permesso di ipotizzare il sorgere e il perdurare nel tempo, tra i membri della commissione, di attribuzioni pubbliche in grado di apprezzare le competenze e le professionalità dei propri colleghi deputati. Da questo punto vista, non è fuori luogo ammettere la presenza di livelli generici di reputazione collegati al tipo di parlamentare con cui interagire. La seconda osservazione si colloca sul versante dell'anzianità parlamentare. La scarsa stabilità dei membri della commissione Ambiente, e in particolare il numero elevato di deputati alla "prima esperienza", è molto indicativa circa la

mananza di dimestichezza con le norme, i valori e gli stili istituzionali propri di questa arena decisionale. Queste condizioni non consentirebbero il diffondersi all'interno della commissione di reputazione, in quanto mancherebbe la "frequenza osservata" circa il comportamento reciprocante dell'interlocutore. Tuttavia, tra i deputati della commissione, coloro che ricoprono una carica istituzionale, e più precisamente i presidenti con alle spalle un passato in qualità di membri della stessa commissione, sono potenzialmente in grado di far sorgere un buon livello di reputazione nei confronti della loro stessa persona, come hanno mostrato gli indicatori relativi alla distribuzione del lavoro.

Per ciò che concerne la verifica empirica circa la presenza tra i membri della commissione Ambiente di rapporti di *reciprocità*, il bilancio è stato indubbiamente positivo. Infatti, l'analisi dei tempi di permanenza dei progetti di legge in commissione ha consentito di verificare come all'interno dell'VIII commissione sorgano meccanismi di consenso in grado di facilitare – o meglio di non ostacolare – l'approvazione dei provvedimenti di origine governativa. Ulteriori e più approfondite osservazioni sono scaturite dall'esame degli emendamenti relativi ai provvedimenti approvati nella XIII legislatura. Precisamente, è stata confermata empiricamente la presenza di almeno quattro norme di reciprocità:

1. *uno sforzo per identificare gli attori coinvolti nel processo di cooperazione*, attraverso l'analisi degli emendamenti decaduti;
2. *una valutazione della probabilità che altri attori siano potenziali cooperatori*, nell'invito espresso ai firmatari degli emendamenti da parte del relatore e del rappresentante del governo a ritirare quelle modifiche che non ottengono il loro parere positivo;
3. *un rifiuto a cooperare con chi non contraccambia e*
4. *il sanzionamento per coloro che tradiscono la fiducia*, quando la commissione respinge un emendamento ugualmente posto in votazione,

nonostante il parere contrario da parte del relatore e del rappresentante del governo.

La presenza di tali norme, che indicano ai membri della commissione quali comportamenti adottare in situazioni che si caratterizzano come collettivamente dilemmatiche, è da ritenersi complessivamente molto buona al fine di portare a compimento la verifica del modello in discussione.

Infine, una valutazione complessiva degli indicatori attinenti la *fiducia* ha permesso di formulare ipotesi a vantaggio del sorgere di atteggiamenti di fiducia tra i membri della commissione Ambiente.

In particolare, sono i risultati ottenuti dal rapporto tra questi ultimi e l'insieme dei firmatari dei provvedimenti a consentire di presupporre che l'esito positivo al quale i provvedimenti sono giunti sia dipeso anche dal clima di fiducia venutosi a creare tra i membri della commissione e i firmatari, anch'essi appartenenti alla stessa. Maggiori orizzonti di verifica si sono aperti analizzando l'indicatore degli interventi in discussione. Con esso, si è potuto ipotizzare la presenza di meccanismi di fiducia posti in essere da una frequenza particolarmente elevata di partecipazione da parte dei rappresentanti del governo e dei relatori dei provvedimenti.

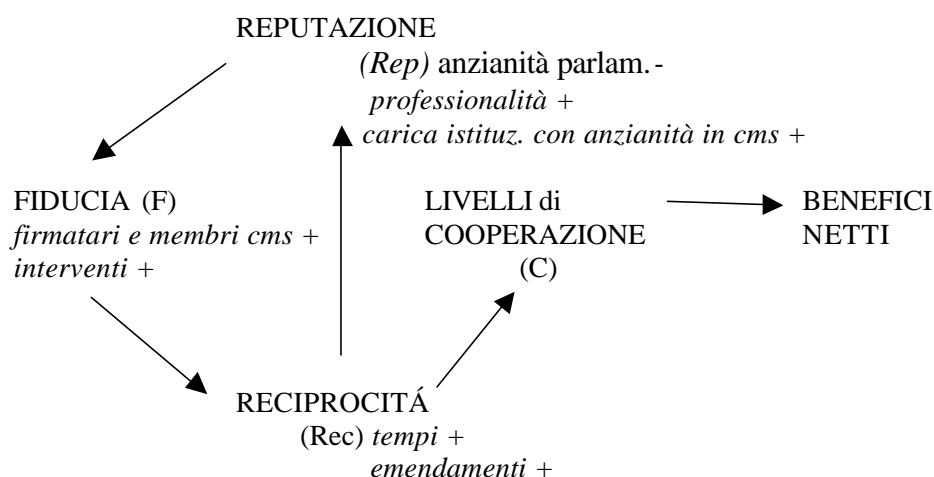
Inoltre, la quantità di membri, intervenuti complessivamente nel corso delle quattro legislature, si è rivelata in grado di favorire oppure ostacolare gli interventi da parte dei deputati. Così, quando la dimensione della commissione è stata particolarmente ampia, come si è verificato nella X legislatura, è probabile che siano venute meno le condizioni per il sorgere di rapporti di fiducia tra i deputati; al contrario, quando il numero di parlamentari, che partecipano attivamente al processo decisionale, si è ridotto, è il caso dell'XI e XII legislatura, si sono create aspettative, e dunque probabilità concrete, che i propri colleghi fossero attori dei quali fidarsi. È questo il caso in cui i rapporti tra i membri della commissione si orientano qualitativamente verso azioni reciprocamente vantaggiose,

innescando così strategie di cooperazione tendenti all'equilibrio dell'intero sistema decisionale della commissione Ambiente.

Queste valutazioni conclusive sul riscontro empirico delle variabili endogene – *reputazione*, *reciprocità* e *fiducia* – tra i membri dell'VIII commissione rischiano di isolare eccessivamente le singole variabili, facendo perdere di vista il funzionamento complessivo dell'intero modello teorico.

Si ricorda, infatti, che è la diversa combinazione tra la *reciprocità*, la *fiducia* e la *reputazione* che definisce i livelli di cooperazione, cioè il grado di cooperazione atto a stabilire e a mantenere uno stato di equilibrio, nonché i benefici netti dell'intera arena decisionale.

Così, per ovviare a tale difficoltà, si è ritenuto opportuno riproporre la strutturazione centrale del circuito normativo costituito dalle tre variabili endogene, già presentato nel *graf. 1.1*, integrandolo con i risultati ottenuti, schematizzati come segue:



A fianco di ciascuna variabile sono riportati gli indicatori, che hanno consentito la verifica empirica delle stesse all'interno della commissione Ambiente, contrassegnati da un segno negativo (-), oppure da un segno positivo (+), a seconda che abbiano contribuito a verificare, rispettivamente,

l'assenza o la presenza delle variabili ad essi riferiti. Così, per quanto riguarda la *reputazione*, si è poco sopra affermato che la quasi inesistente anzianità parlamentare tra i membri dell'VIII commissione e il conseguente numero elevato di deputati alla "prima esperienza" non consentirebbero il diffondersi all'interno della commissione della reputazione, in quanto mancherebbe la "frequenza osservata" circa il comportamento reciprocante dell'interlocutore. Da qui l'attribuzione del segno meno.

Tuttavia, tra i deputati della commissione, coloro che ricoprono una carica istituzionale, e più precisamente i presidenti con alle spalle un passato in qualità di membri della stessa commissione, sono potenzialmente in grado di far sorgere un buon livello di reputazione nei confronti della loro stessa persona. Inoltre, l'analisi sulla composizione socio-professionale dei membri della commissione ha mostrato come prevalgano competenze tecniche relative ai lavori pubblici (ingegneri e architetti) e professionalità politiche non estranee ai meccanismi legislativi (politici di professione e laureati in giurisprudenza); una situazione così strutturata ha permesso di ipotizzare il sorgere e il perdurare nel tempo, tra i membri della commissione, di attribuzioni pubbliche in grado di apprezzare le competenze e le professionalità dei propri colleghi deputati, ammettendo la presenza di livelli generici di reputazione collegati al tipo di parlamentare con cui interagire.

Ecco perché ad entrambi gli indicatori, nel precedente modello denominati professionalità e carica istituzionale con anzianità in commissione, è stato assegnato il segno positivo.

Per quanto riguarda le rimanenti variabili endogene, ciascuno dei rispettivi indicatori ha consentito di accertare la presenza o della *fiducia* – è il caso dei membri della commissione anche firmatari delle proposte di legge e degli interventi dei deputati durante la discussione in commissione – oppure di rapporti di *reciprocità*, è il caso dell'analisi dei tempi di permanenza dei provvedimenti in commissione e degli emendamenti; è per



tale motivo che a tutti questi indicatori è stato assegnata un'accezione positiva.

A questo punto, una volta completata l'attribuzione di valore a tutti gli indicatori riferiti alle rispettive variabili, non rimane che osservare come la relazione tra la *reputazione*, la *fiducia* e la *reciprocità* proceda secondo il verso indicato dalle frecce del precedente grafico.

Pertanto, la cooperazione risulta essere funzione delle tre variabili endogene e formalmente può essere così rappresentata:

$$C = C(\text{Rep}, F, \text{Rec})$$

Se si tiene conto che da un punto di vista matematico la funzione cooperazione dipende dal prodotto e non dalla somma delle tre variabili indipendenti, e dunque è sufficiente che uno solo dei valori di queste variabili sia basso perché scenda il valore complessivo della cooperazione, possiamo rileggere il diagramma del circuito normativo con i valori attribuiti a ciascun indicatore, per concludere che all'interno della commissione Ambiente la *reputazione*, la *fiducia* e la *reciprocità* sono realmente in grado di spiegare gli elevati livelli di cooperazione che si raggiungono nelle fasi decisionali del processo legislativo.

Infatti, tutti gli indicatori di ciascuna variabile sono positivi, ad eccezione dell'anzianità parlamentare che possiede un valore negativo. Tuttavia, la valutazione complessiva della reputazione non può che essere positiva, dato che gli altri due indicatori ad essa riferiti – professionalizzazione e carica istituzionale – assumono entrambi valori favorevoli.

In conclusione, la strutturazione centrale del nostro modello esplicativo procede secondo questa combinazione: la *reputazione* (+) influenza la *fiducia* (+), cioè la probabilità di trovarsi di fronte – in una successiva interazione nel tempo – ad un collega deputato “reciprocante”; a sua volta, la *reputazione* è influenzata dalla *reciprocità* (+), ovvero

dall'osservanza di quei comportamenti strategici reciprocamente vantaggiosi. Il tutto contribuisce a creare e/o innalzare i livelli di cooperazione dell'intero sistema decisionale rappresentato dalla commissione Ambiente.

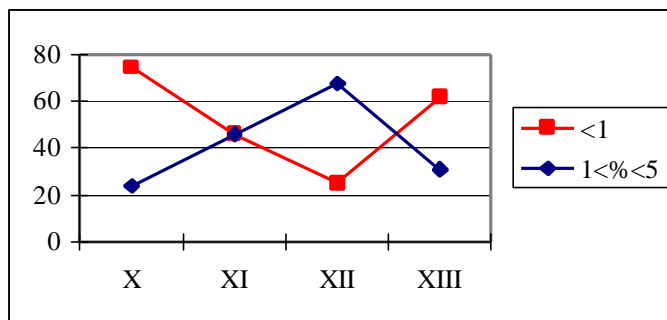
Al momento attuale in cui si conclude questo lavoro di ricerca, ci rendiamo conto che l'applicazione di tale modello ai processi decisionali della commissione Ambiente, e più in generale alle altre commissioni permanenti, possiede un fecondo potenziale esplicativo, meritevole di ulteriori approfondimenti empirici.

Ad esempio, sarebbe molto interessante accertare se il circuito normativo tra la *reputazione*, la *fiducia* e la *reciprocità* presenta un funzionamento simile nella sua combinazione per il raggiungimento di livelli di cooperazione, anche durante la discussione di singoli provvedimenti legislativi, magari tra gli stessi deputati appartenenti ad una specifica commissione parlamentare, durante un'unica legislatura.

Tornando all'approfondimento empirico qui condotto, una seconda prospettiva conclusiva ci è fornita dalla comparazione diacronica delle quattro legislature oggetto della nostra ricerca e consente di individuare un'alternanza di fasi storiche più o meno inclini al sorgere di strategie di cooperazione.

Lo spunto analitico per compiere questo tipo di conclusione ci è fornito dall'andamento di alcuni grafici proposti nelle pagine precedenti. Tra essi, la ripresa dell'indicatore strettamente correlato con la variabile fiducia, e più precisamente relativo agli interventi dei membri della commissione durante la discussione, si presta a svolgere un compito riassuntivo.

Pertanto, sarà sufficiente, in sede conclusiva, riprodurre il *graf. 3.10* relativo all'andamento delle classi di percentuali di interventi effettuati da ciascun deputato, nel corso della discussione in commissione.<sup>53</sup>



*Graf. 3.10* – Andamento delle prime due classi, in percentuale, per legislatura.

La tendenza espressa dalle due curve permette di ipotizzare che nel corso delle quattro legislature in esame si sia verificata un'evoluzione dei processi di cooperazione all'interno della commissione Ambiente. Infatti, isolando l'analisi alla sola curva rossa, l'andamento decrescente riscontrato dalla X alla XII legislatura è da ritenersi indicativo di una riduzione delle condizioni favorevoli al sorgere di meccanismi di reciprocità tra i deputati. Tuttavia, una volta toccato il “minimo storico” nella XII legislatura, l'andamento mostra buoni segnali di ripresa nell'attuale legislatura, avvicinandosi a livelli molto simili a quelli riscontrati nella X legislatura.

Quindi, non è fuori luogo ipotizzare che la XII legislatura abbia rappresentato il periodo storico meno favorevole allo sviluppo e al permanere di strategie di cooperazione, e che da essa abbia preso inizio un processo di ricostruzione delle dinamiche di equilibrio. Resta da attendere la conclusione della legislatura in corso, e molto probabilmente l'intero

<sup>53</sup> Per esigenze di sintesi non sono stati riportati gli altri grafici che, interamente o in parte, presentano andamenti simili. Ci riferiamo al *graf. 2.4* di pag. 65, al *graf. 3.5* di pag. 104 e al *graf. 3.8* di pag. 118.

svolgimento della prossima, per verificare se questa ripresa possa realmente considerarsi tale.

Ad ogni modo, proprio la comparazione diacronica svolta nel corso di questa ricerca ha permesso di attribuire un indiscusso valore positivo al concetto di reciprocità, riferito all'insieme dei meccanismi di cooperazione.

Infatti, fino al 1994, cioè fino alla XII legislatura, alla nozione di reciprocità era associata una valenza negativa, propria dell'intero periodo della prima repubblica, assimilabile all'idea di collusione, di corruzione, di propensione all'inefficienza - non solo decisionale - e di scarsa capacità nella gestione delle risorse pubbliche; insomma, non troppo lontana dalla connotazione negativa assunta dal termine "consociativismo" [Di Palma 1978; Pizzorno 1993].

In realtà, dopo il 1994, proprio l'intero circuito normativo del nostro modello formale ha costituito un presupposto decisivo al fine di garantire, negli anni della transizione, quello scorrimento dei processi decisionali interni alla commissione Ambiente, tale da avvicinarli sempre più ad un equilibrio decisionale tra la razionalità individuale dei singoli deputati e l'efficienza dell'intero sistema. Così, lo stesso concetto di reciprocità è andato assumendo un significato positivo, oltre che un ruolo molto importante; si sono messi in risalto i benefici derivanti dall'instaurarsi di rapporti di reciprocità e di cooperazione tra gli attori decidenti, orientati al buon funzionamento del processo decisionale della commissione parlamentare in oggetto, alla sua produttività, nonché al rapporto tra questa e le altre strutture istituzionali.

Da questo momento in avanti, i negoziati tra i deputati, i rapporti di reciprocità che intercorrono tra gli stessi, le strategie di cooperazione nel loro complesso non possono più assumere connotati negativi, perché ad essi va riconosciuto il "merito" di aver consentito, anche nei più incerti anni della transizione, il raggiungimento di equilibri tra le utilità personali dei singoli deputati e la soluzione ottimale per l'intero sistema decisionale.

Anche per questo motivo, quanto svolto nel corso dell'attuale ricerca ci permette di prendere in seria considerazione il modello esplicativo presentato, per utilizzarlo come griglia interpretativa dei processi decisionali interni alle commissioni parlamentari, e in particolare per giungere ad una spiegazione dell'evoluzione delle strategie di cooperazione diffuse al loro interno; una spiegazione convincente, che sappia muovere dal tradizionale approccio *rational*, per aprire nuovi e fecondi orizzonti di ricerca.

## ***ALLEGATI***

### **1. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella X legislatura**

- C0271 Disposizioni per il definitivo consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi.
- C0330 Norme per lo snellimento delle procedure d'intervento per l'edilizia residenziale e per l'erogazione dei relativi flussi finanziari.
- C0860 Programma straordinario di interventi per Roma capitale.
- C0883 Legge-quadro in materia di parchi nazionali, riserve naturali, parchi marini e riserve marine.
- C0886 Completamento ed adeguamento delle strutture del laboratorio di fisica nucleare del Gran Sasso.
- C1139 Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.
- C1296 Programma pluriennale di interventi connessi con le funzioni e il ruolo della capitale della Repubblica.
- C1313 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 319, recante misure urgenti per la regione Calabria riguardanti la sistemazione idrogeologica e forestale, il trasferimento di taluni centri abitati, l'adeguamento antisismico di edifici pubblici e le università, nonché interventi a favore delle aziende agricole danneggiate dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nella stessa regione Calabria e in Sardegna.
- C1497 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 1987, n. 380, recante interventi urgenti per Roma, Capitale della Repubblica.
- C1925 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 novembre 1987, n. 474, recante proroga di termini per l'attuazione di interventi nelle zone terremotate della Campania, della Basilicata e della Puglia, nonché altre disposizioni dirette ad accelerare lo sviluppo delle zone medesime.
- C2099 Decentramento dell'Ordine nazionale dei geologi.
- C2142 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 gennaio 1988, n.2, recante modifiche alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive.
- C2163 Disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como, nonché della provincia di

Novara, colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio ed agosto 1987.

- C2670 Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati.
- C3137 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 1988, n. 397, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali.
- C3589 Adeguamento dei contributi per la gestione ordinaria dell'Ente parco nazionale del Gran Paradiso e dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo.
- C3782 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 aprile 1989, n. 121, recante interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990.
- C4514 Istituzione dell'Autorità per l'Adriatico.
- C4933 Interventi per la difesa del mare.
- C5289 Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna.
- C5444 Interventi urgenti per opere connesse alla esposizione internazionale "Colombo '92".
- C5533 Proroga e rifinanziamento di disposizioni di legge concernenti la ricostruzione dei territori del Friuli colpiti dal terremoto del 1976.
- C5638 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 142, recante provvedimenti in favore delle popolazioni delle province di Siracusa, Catania e Ragusa colpite dal terremoto nel dicembre 1990 ed altre disposizioni in favore delle zone danneggiate da eccezionali avversità atmosferiche dal giugno 1990 al gennaio 1991.

## **2. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nell'XI legislatura**

- C0512 Disposizione in materia di risorse idriche.
- C0645 Norme sulla pubblicità negli ascensori finalizzata al sostegno degli interventi in favore delle persone handicappate.
- C0672 Norme per l'istituzione dei Comitati regionali per gli appalti ai fini della separazione della gestione programmatica.
- C1094 Provvedimenti straordinari per la protezione dell'ozonofera. Norme per la raccolta, il riciclo e lo smaltimento delle sostanze dannose e per l'informazione e la tutela dei consumatori.
- C1684 Modifica alla legge 17 febbraio 1992, n. 179, relativamente al contributo dello Stato per i mutui volti alla realizzazione di nuove abitazioni.
- C1802 Differimento del termine per la soppressione dei consorzi idraulici di terza categoria.
- C1947 Provvidenze in favore delle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi nel periodo dall'ottobre 1991 al luglio 1992 e da altre calamità naturali.
- C1985 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 novembre 1992, n.426, recante interventi urgenti nelle regioni Toscana, Piemonte e Sardegna, colpite da violenti nubifragi nei mesi di settembre e di ottobre 1992.
- C1992 Conversione in legge del decreto-legge 4 dicembre 1992, n. 471, recante interventi urgenti nelle zone delle regioni Liguria e Toscana colpite da eccezionali avversità atmosferiche.
- C2238 Norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche.
- C2799 Norme generali per il completamento dei piani di ricostruzione postbellica.
- C2944 Istituzione del parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena.
- C2966 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1993, n.216, recante adempimenti finanziari per l'attuazione del regolamento CEE n.880/92 sul marchio di qualità ecologica – ECOLABEL.
- C3196 Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, recante disposizioni per l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia.
- C3225 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 332, recante disposizioni urgenti per fronteggiare il rischio di incendi nelle aree protette.



C3232 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 settembre 1993, n. 367, recante disposizioni urgenti per l'acquisto di velivoli antincendio da parte della Protezione civile.

C3339-*bis* Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

C3391 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 1993, n. 408, recante disposizioni urgenti per la regolamentazione degli scarichi termici a mare.

C3551 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

### **3. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella XII legislatura**

- C0582 Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 1994, n. 304, recante proroga del termine relativo alle competenze attribuite al presidente della regione siciliana per accelerare la realizzazione di opere pubbliche.
- C0586 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 1994, n. 310, recante interventi straordinari nella città di Napoli per esigenze connesse allo svolgimento del vertice G7.
- C0640 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 maggio 1994, n. 328, recante disposizioni urgenti a favore delle zone colpite da fenomeni alluvionali nei mesi da settembre a dicembre 1993.
- C1168 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, recante misure urgenti in materia di dighe.
- C2248 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature.
- C2346 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 1995, n. 96, recante interventi urgenti per il risanamento e l'adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico- sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia.
- C2349 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, recante norme urgenti in materia di lavori pubblici.
- C2418 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 118, recante interventi urgenti per lo svolgimento dei Campionati mondiali di sci alpino e dei Giochi del Mediterraneo di Bari.
- C3080 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 1995, n. 364, recante ulteriori disposizioni a favore delle zone alluvionate nel novembre 1994.
- C3691 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 gennaio 1996, n. 13, recante interventi straordinari nelle città di Torino e Firenze per esigenze connesse allo svolgimento della Conferenza intergovernativa dei Paesi dell'Unione europea e del Consiglio europeo.

#### **4. Progetti di legge approvati dalla commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici nella XIII legislatura <sup>54</sup>**

C0449	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.
C0790	Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo.
C2018	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393, recante interventi urgenti di protezione civile.
C2278	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 settembre 1996, n. 486, recante disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali delle aree di Bagnoli e Sesto San Giovanni.
C2448	Disposizioni in materia di rilascio di immobili urbani ad uso abitativo e disposizioni di sanatoria.
C2515	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 settembre 1996, n. 467, recante proroga e sospensione di termini per i soggetti colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi nelle province di Lucca, Massa-Carrara, Udine e Pordenone nel mese di giugno 1996.
C2533	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 551, recante misure urgenti per il Grande Giubileo 2000.
C2613	Sanatoria degli effetti della mancata conversione dei decreti-legge in materia di recupero dei rifiuti.
C2760	Misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico da benzene.
C2772	Norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale.
C2889	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 1996, n. 576, recante interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno e ottobre 1996.
C2896	Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilarì e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio.
C 3253	Sanatoria dei decreti-legge recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali.
C3364	Rifinanziamento della legge 29 dicembre 1987, n. 545, per il consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi.

---

<sup>54</sup> I dati sono aggiornati al 13 settembre 1999

C3392	Modifiche alla legge 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono stratosferico.
C3628	Proroga dei termini per la presentazione del modello unico di dichiarazione in materia ambientale.
C3898	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 1997, n. 172, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative.
C3905	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 1997, n. 130, recante disposizioni urgenti per prevenire e fronteggiare gli incendi boschivi sul territorio nazionale, nonché interventi in materia di protezione civile, ambiente e agricoltura.
C4052	Finanziamenti per opere e interventi in materia di viabilità, di infrastrutture, di difesa del suolo, nonché per la salvaguardia di Venezia.
C4101	Disposizioni per lo sviluppo e la qualificazione degli interventi e dell'occupazione in campo ambientale.
C4274	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 ottobre 1997, n. 364, recante interventi urgenti a favore delle zone colpite da ripetuti eventi sismici nelle regioni Marche ed Umbria.
C4420	Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici.
C4525	Conversione in legge del decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7, recante disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa.
C4665	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1998, n.6, recante ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate nelle regioni Marche ed Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi.
C4763	Autorizzazione a definire in via stragiudiziale le controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dallo Stato italiano per l'evento Haven e destinazione di somme a finalità ambientali.
C4792	Nuovi interventi in campo ambientale.
C4937	Disposizioni finanziarie a favore dell'Ente autonomo acquedotto pugliese – EAAP.
C4938	Disposizioni per il finanziamento di interventi e opere di interesse pubblico.
C5094	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania.

- C5197      Modifiche alla legge 10 aprile 1997, n. 97, recante istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.
- C5457      Finanziamenti e interventi per opere di interesse locale.
- C5658      Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 452, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 1999, n. 35, recante proroga del termine per l'adesione al Consorzio nazionale imballaggi.
- C6028      Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 1999, n. 132, recante interventi urgenti in materia di protezione civile.

**5. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nella X legislatura.**

n° pdl\ddl	271	330	860	883	886	1139	1296	1313	1497	1925	2099	2142	2163	2670	3137	3589	3782	4514	4933	5289	5444	5533	5638	TOT.
<b>n° sedute</b>	1	28	14	20	7	9	14	1	4	3	5	1	14	3	4	2	2	4	7	4	3	5	4	159
<b>DEPUTATO</b>																								
Aglietta						3									1									4
Andreis													14		1								1	16
Angelini				4		4									2									10
Angeloni				3																				3
Auleta				1																				1
Baghino																			3		1			4
Battistuzzi			1				1																	2
Becchi		2																						2
Bertola																						1		1
Bevilacqua											1													1
Bianchini															1									1
Boato								1							2				4					7
Bonfatti		13	5				5		2					1										26
Bonsignore			3				1										1							5
Bortolani																						1		1
Boselli				10		3							3											16
Botta <i>presidente</i>	1	25	12	16	4	5	12	1	3	3	3	1	13	2		2	2		1	3	3	5	3	120
Breda																						1		1
Brescia										2													1	3
Bulleri		12		1		1			1				1											16
Cafarelli																						1		1
Castagnola																					1			1
Caveri				8																				8
Cederna <i>vicepres.</i>			9	4		4	9		3		1		6			1								37
Cellini	1																							1
Ceruti				18		3				2			1	1		1	1							27
Cerutti	1	11	5	3		3	5	1	3	1			7	1				1	1	1		4	4	52
Ciabatti													9											9
Cicerone				9	4																			13
Cicone								1																1
Ciliberti				14							3													17
Colucci			1				1																	2
D'Addario	1			7	4	3				2				1				3						21
D'Ambrosio										2														2
D'Angelo		8	11	4		3	10		4	2														42
De Carolis				1											1	1								3
De Lorenzo						1		1		1				1	1									5
Donati		2											2								1		4	9
D'Onofrio			1				1																	2
Dutto			5				4																	9
Ermelli		1																		1			1	3
Fachin Schiavi																						1		1
Ferrarini		18			7	2		1							1		1							30

[illegible]





**6. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nell' XI legislatura.**

n° pdl\ddl	512	645	672	1094	1684	1802	1947	1985	1992	2238	2799	2944	2966	3196	3225	3232	3339-BIS	3391	3551	TOT.
n° sedute	22	3	18	10	8	6	3	1	1	1	5	2	1	5	2	2	1	2	1	94
DEPUTATO																				
Acciaro			2									1								3
Aimone					2				1							1	1			5
Angelini	3					2	2					1								8
Bargone			13				1				5									19
Biasci			4																	4
Botta			3		2	3	3							5			1			17
Brambilla	3			4																7
Buontempo			3																	3
Calzolaio	16					1	3				2	2			1					25
Camoirano		1							1					1	2	1				6
Campatelli								1												1
Cancian			2																	2
Cellai							1	1												2
Cerutti <i>presidente</i>	19	2	17	5	6	5	3	1			5	2	1	5	1	2	1	2	1	78
Cioni								1												1
De Paoli		1	6																	7
Ferrari	1																			1
Ferrarini			5								2									7
Filippini	11	1	2	7	1								1					1	1	25
Formenti		2	13		2						3		1	3	1	1		1		27
Galli	21	1	13		1		2				2		1	1			1		1	44
Golfari										1										1
Longo																	1			1
Lorenzetti	1		1		2	3			1		1			1						10
Lusetti	1	1	4	2	8		1		1		1			3			1			23
Mantovani	10		1										1				1	1		14
Martinat			5	1										1						7
Mattioli <i>vicepres.</i>			5	9			3													17
Melilla			1		1		3							1			1			7
Modigliani			2																	2
Nucara			3																	3
Paladini <i>vicepres.</i>	1				1				1											3
Piermatini			2																	2
Pieron											2									2
Rapagnà			2		2		2	1	1				1				1			10
Rappr. governo	20	1	16	5	6	2	3	1	1		5	2	1	6	1	1	3	1		75
Rinaldi	5		2	2		1	1	1	1		2		1							16
Rizzi	8	2	13	6	2				1		2		1	1		1	1	1	1	40
Ronchi	6			1	1		1				1		1	1				1	1	14
Rossi	4			3		1									1					8
Saretta														1						1
Sbarbati											1									1

Scarfagna			1		1														<b>2</b>
Testa	5		13	1	3	1				1		1	4			1	1		<b>31</b>
Tripodi	3	2	13		1	1	2			1		1	3			1			<b>28</b>
Turroni			13							2			3						<b>18</b>
Vito			9																<b>9</b>
Zagatti		1		1															<b>2</b>
Zampieri				1															<b>1</b>
Zanferrari			2														1		<b>3</b>

**7. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nella XII legislatura.**

n° ddl\pdl	582	586	640	1168	2248	2346	2349	2418	3080	3691	TOT.
numero sedute	3	1	3	3	2	2	4	2	4	2	26
<b>DEPUTATO</b>											
Arata				1					1		2
Azzano											
Bargone	2	1					4			1	8
Bartolich							1			2	3
Basile				1			2			1	4
Benetto		1									1
Bonomi	2					2	1			1	6
Calzolaio <i>vicepres.</i>				2							2
Camoirano			1								1
Canavese							2				2
Castellani						1					1
Cavaliere						2				1	3
Cecconi					2	1	1			3	7
Cherio <i>vicepres.</i>			2		1					1	4
Dorigo						2					2
Emiliani										1	1
Formenti <i>presid.</i>	2	1	2	3	1	2	4	2	4	1	22
Gerardini			2								2
Gibelli										1	1
Lenti					1	1					2
Lorenzetti							1		1		2
Martinat			1				2	1		1	5
Muzio									2		2
Odorizzi						1	1				2
Perales	1					2			1		4
Pizzicara				1		1					2
Rappr. governo	2	3	2	2	1	3	4	2	4	2	25
Riccio			1		1						2
Rossi									4		4
Rosso									1		1
Sandrone			1	3							4
Scalia	1	1	1	2	1	1					7
Scanu	1		1	1			1				4
Sciacca	2	1									3
Scotto di Luzio			1								1
Tortoli										1	1
Turroni						1	2	2		1	6
Vigneri						2					2
Vigni					2						2
Zaccheo			1								1
Zeller							1				1

**8. Ammontare complessivo e per singolo progetto di legge degli interventi in discussione da parte dei membri della commissione, nella XIII legislatura.**

DEPUTATO	449	790	2018	2278	2448	2515	2533	2613	2760	2772	2889	2896	3253	3364	3392	3628	3898	3905	4052	4101	4274	4420	4525	4665	4763	4792	4937	4938	5094	5197	5457	5658	6028	TOT.
numero sedute	5	18	3	4	3	1	3	1	12	31	1	11	6	5	5	2	3	3	6	6	3	22	5	4	4	9	5	5	3	6	3	2	7	207
Albanese				1											2																			3
Alemanno					1																													1
Aloi																												1						1
Baccini							1																											1
Bandoli																														1				1
Bargone																						18												18
Barral																													2					2
Bianchi							3					1																						4
Boccia																													1				1	2
Bracco														1							1													2
Bruno	1				3																													4
Calimani										1																								1
Cappella																						1												1
Carli											1																							1
Caruso															1																			1
Casinelli	2		1	1	3		2		3	23		3		1		1			2	4	3	9	1		1		5	2		1			7	75
Ciani														4																				4
Cola				1																														1
Contento																											1							1
Copercini												3							1	1														5

[illegible]

Riccio			2			1		6		2	1			1	1	1													2	17	
Rizzo																										1			1	2	
Rossi			2					4			2		1		1					1	2					2			3	18	
Russo				3		2					1																1			7	
Sabattini															1															1	
Saraca	2		3			2		2		6	1	3	1			3	2	2												27	
Scalia	3							5	2	2	6		2		1		2							5		1				29	
Siola				3		1				7																	3			14	
Sospiri								1	1								1						4							7	
Stradella								4										5			1				1				3	14	
Testa	1		2		3	2		1	1	3				2		3	1	1	5	1										26	
Turroni	1		2	4	1	1		1	8	1					1	5	4	3	10		3		5		3	2	1	2	1	2	61
Vigni					1	3		3		4		1														3				15	
Vitali																							3							3	
Zagatti	3		1		3			1	12		3	1	1	1		3		2	3	2	10	3							4	53	

## ***RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI***

Arrow, K.

1951 *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley & Sons.

Axelrod, R.

1984 *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.

1997 *The Complexity of Cooperation*, Princeton, Princeton University Press.

Bartolini, S. e D'Alimonte, (a cura di)

1995 *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Bologna, Il Mulino.

Binmore, K.G. (ed. by)

1992 *Essays on the Foundations of Games Theory*, Oxford, Blackwell.

Bobbio, N., Matteucci, N. e Pasquino, G. (diretto da)

1990 *Dizionario di politica*, Torino, Tea.

Brosio, G.

1986 *Economia e finanza pubblica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Buchanan, J.M. e Tullock G.

1962 *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Cain, B., Ferejohn, J. e Fiorina, M.

1987 *The Personal Vote*, Cambridge, Harvard University Press.

Camera dei Deputati

1994 *Le commissioni parlamentari nella XI legislatura*, Roma, Allegato al Supplemento del bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari.

1996 *Compendio statistico dalla I alla XII legislatura*, Roma, Supplemento al Notiziario della Camera dei Deputati.

Cantelli, F., Mortara, V. e Movia, G.

1974 *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffrè.

Cazzola, F.

1972 *Consenso e opposizione nel parlamento italiano. Il ruolo del PCI dalla I alla V legislatura*, in "Rivista italiana di Scienza Politica", vol.2, pp. 171-196.

1974 *Governo e opposizione nel parlamento italiano*, Milano, Giuffrè.

Cazzola, F. e Motta, M.

1979 *Dalle assemblee regionali al parlamento italiano*, in "Le Regioni", vol.4, pp. 621-632.

Censis

1994 *Vecchi politici o nuovi notabili. Radiografia dei candidati*, Roma.

Coleman, J.S.

1990 *Foundations of Social Theory*, Harvard, Harvard University Press.

Cotta, M.

1976 *Classe politica e istituzionalizzazione del parlamento. 1946-1976*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 1, pp. 71-110.

1979 *Classe politica e parlamento in Italia*, Bologna, Il Mulino.

1994 *Il governo di partito in Italia*, in M. Caciagli, F. Cazzola, L. Morlino e S. Passigli (a cura di), *L'Italia tra crisi e transizione*, Roma-Bari, Laterza, pp. 119-139.

Cotta, M. e Verzichelli, L.

1996 *La classe politica italiana: cronaca di una morte annunciata?*, in M. Cotta e P. Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Bologna, Il Mulino, pp. 373-408.

Crozier, M.

1986 *Perché il gioco è una metafora più utile per la ricerca organizzativa*, in Sacconi (a cura di), *op. cit.*, pp. 199-225.

Crozier, M. e Friedberg, E.

1978 *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas Libri.

Dasgupta, P.

1989 *La fiducia come bene economico*, in D. Gambetta (a cura di), *op. cit.*, pp. 63-93.

De Micheli, C.

1994 *Crisi del policentrismo? Alcuni aspetti del funzionamento del parlamento italiano dal 1983 al 1992*, Relazione presentata al convegno annuale SISP.

1997 *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.1, pp. 151-187.

Di Palma, G.

1976 *Contenuti e comportamenti legislativi nel Parlamento italiano*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 1, pp. 3-39.

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", n. 2, pp. 179-202.

Fasano, L.

1999 *L'insorgenza delle convenzioni nell'interazione sociale. Un approccio socioevoluzionistico*, Università di Milano, tesi di dottorato di ricerca in Sociologia.



- Fedele, M.  
 1994 *Bilancio della XI legislatura. Un'analisi del rendimento istituzionale*, Dipartimento di Sociologia, Università di Roma "La Sapienza".
- Fenno, R.  
 1973 *Congressmen in Committees*, Boston, Little, Brown & Company.
- Gambetta, D. (a cura di)  
 1989 *Le strategie della fiducia*, Torino, Einaudi.
- Giuliani M.  
 1995 *Le politiche pubbliche tra sistemi di partito e policy networks*, in G. Regonini (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Esi, pp. 219-240.  
 1997 *Measures of Consensual Law-making: the Italian "Consociativismo"* in "South European Society and Politics", n. 1.
- Good, D.  
 1989 *Individui, relazioni e fiducia*, in D. Gambetta (a cura di), *op. cit.*, pp. 41-62.
- Guadagnini, M.  
 1983 *Partiti e classe parlamentare negli anni Settanta* in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 2, pp. 261-294.  
 1984 *Il personale politico dalla "periferia" al "centro"*, in "Le Regioni", n. 4, pp. 589-620.
- Hall, R.  
 1987 *Participation and Purpose in Committee Decision Making*, in "American Political Science Review", vol. 81, n. 1, pp. 105-127.
- Harsanyi, J.  
 1977 *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.  
 1986 *Un nuovo concetto generale di soluzione per i giochi cooperativi e non cooperativi*, in L. Sacconi (a cura di), *op. cit.*, pp. 35-59.
- Holcombe, R. G. e Parker, G.R.  
 1991 *Committee in Legislatures: a property rights Perspective*, in "Public Choice", vol. 70, pp. 11-20.
- Inter-Parliamentary Union,  
 1986 *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, 2 vol., Gower, Aldershot.
- King, D. C.  
 1994 *The Nature of Congressional Committee Jurisdictions*, in "American Political Science Review", vol. 84, pp. 48-63.

- Krehbiel, K.  
 1987 *Why Are Congressional Committees Powerful?*, in "American Political Science Review", vol. 81, n. 3, pp. 929-945.  
 1993 *Information and Legislative Organization*, The Michigan Press.
- Kreps, D.  
 1993 *Corso di microeconomia*, Bologna, Il Mulino.
- Luhmann, N.  
 1989 *Familiarità, confidare e fiducia*, in D. Gambetta (a cura di), *op. cit.*, pp. 123-140.
- Martelli, P.  
 1999 *Elezioni e democrazia rappresentativa*, Roma-Bari, Gius. Laterza & Figli.
- Massai, M.  
 1993 *Come funziona il parlamento*, Milano, Il Sole 24ore.
- Mastropaolo, A.  
 1990 *Parlamenti e parlamentari negli anni ottanta*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.1, pp. 29-71.  
 1993 *Il ceto politico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Mattina, L.  
 1995 *I candidati*, in Bartolini e D'Alimonte, *op. cit.*, pp. 233-270.
- Mattina, L. e Tonarelli, A.  
 1996 *I candidati. Visioni politiche e carriere*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, pp. 483-517.
- Morisi, M.  
 1988 *Il parlamento in Italia. Vecchie e nuove ipotesi di ricerca*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.2, pp. 191-222.  
 1991 *Il parlamento tra partiti e interessi*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, Il Mulino, pp. 367-446.  
 1992 *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Morisi, M. e Cazzola, F.  
 1981 *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto-legge nel sistema politico italiano*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n.3, pp. 447-481.
- Morrow, J.D.  
 1994 *Game Theory for Political Scientists*, Princeton, Princeton University Press.
- Motta, R.  
 1985 *L'attività legislativa dei governi (1948-83)*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 2, pp. 255-292.

- Mueller, D.  
1979 *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ordeshook, P.  
1986 *Game Theory and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ordeshook, P. e Schwartz, T.  
1987 *Agendas and the Control of Political Outcomes*, in "American Political Science Review", vol. 81, n.1, pp. 179-198.
- Osborne, M. e Rubinstein, O.  
1994 *A Course in Game Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Ostrom, E.  
1990 *Governing the Commons: The Evolution of institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press.  
1998 *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, in "American Political Science Review", n.1, pp. 1-22.
- Ostrom, E., Walker, J.  
1997 *Neither Markets Nor State: Linking Transformation Processes in Collective Action Arenas*, in D. Mueller (ed.), *op. cit.*, pp. 35-72.
- Ostrom, E., Walker J., Gardner R.,  
1994 *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Ouchi, W.  
1990 *Mercati, burocrazie e clan*, in N. Addario e A. Cavalli (a cura di), *Economia, politica e società*, Bologna, Il Mulino, pp. 371-385.
- Panebianco, A.  
1991 *Comparazione e spiegazione*, in G. Sartori e L. Morlino (a cura di), *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, Il Mulino, pp. 141-164.
- Pizzorno, A.  
1993 *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli.
- Predieri, A.  
1975 *Mediazione e indirizzo politico nel parlamento italiano*, in "Rivista italiana di scienza politica", n.3, pp. 407-442.
- Regonini, G.  
1984 *Public Choice: una teoria per l'analisi delle politiche pubbliche*, in "Stato e Mercato", n.11, pp. 299-328.  
1996 *Partiti e pensioni: legami mancanti*, in M. Cotta e P. Isernia (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla*, Bologna, Il Mulino, pp. 73-137.

- Rusconi, G.E. (a cura di)  
 1989 *Giochi e paradossi in politica*, Torino, Einaudi.
- Sacconi, L. (a cura di)  
 1986 *La decisione. Razionalità collettiva e strategica nell'amministrazione e nelle organizzazioni*, Milano, Franco Angeli.
- Sartori, G.  
 1963 *Dove va il parlamento?* in Somogyi, Lotti, Predieri, Sartori (a cura di), *op. cit.*, Napoli, ESI.  
 1987 *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino.
- Schattschneider, E.E  
 1985 *The Semisovereign People*, Hinsdale, The Dryden Press.
- Schelling, T.C.,  
 1984 *Choice and Consequence*, Harvard, Harvard University Press.  
 1989 *Un primo approccio alla teoria dei giochi*, in Rusconi (*op. cit.*), pp. 9-42.
- Shepsle, K.A.  
 1979a *Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models*, in "American Journal of Political Science", n. 1.  
 1979b *The Role of Institutional Structure in the Creation of Policy Equilibrium*, Sage Beverly Hills and London.  
 1989 *Studying Institutions. Some lessons from the rational choice approach*, in "Journal of Theoretical Politics", n. 1, pp. 131-147.
- Shepsle, K.A. e Bonchek, M. S.  
 1997 *Analyzing Politics. Rationality, Behaviours and Institutions*, New York, Norton & Company.
- Shepsle, K.A. e Weingast, B.R.  
 1987 *The Institutional Foundations of Committee Power*, in "American Political Science Review", vol. 81, n.1, pp. 85-103.
- Simon, H.  
 1984 *La ragione nelle vicende umane*, Bologna, Il Mulino.
- Somogyi, S., Lotti, L., Predieri, A. e Sartori, G.  
 1963 *Il parlamento italiano: 1946-1963*, Napoli, Esi.
- Strom, G.  
 1990 *The logic of lawmaking*, Baltimora, The Johns Hopkins University Press.
- Ulmann-Margalit, E.  
 1977 *The Emergency of Norms*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Verzichelli, L.  
 1995 *Gli eletti*, in Bartolini e D'Alimonte (a cura di), *op. cit.*, pp. 401-425.

1996 *La classe politica della transizione*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, pp. 727-768.

Weingast, B.R.

1981 *Regulation, Reregulation and Deregulation: the Political Foundations of Agency Clientele Relationships*, in "Law and Contemporary Problems", vol. 4, n.1, pp. 147-177.

Williamson, O.

1996 *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, FrancoAngeli.

1990 *L'organizzazione economica*, Bologna, Il Mulino.

Zucchini, F.

1995 *Giochi di rappresentanza e Parlamento negli Stati Uniti e in Italia. Le teorie razionali nell'analisi dell'attività legislativa*, Università di Firenze, tesi di dottorato di ricerca in Scienza Politica.

1997 *L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? Polarizzazione?*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", vol. 3, pp. 569-609.