



Pandemos

3 (2025)

<https://ojs.unica.it/index.php/pandemos/index>

ISBN: 978-88-3312-170-3

presentato il 12.7.2025

accettato il 14.7.2025

pubblicato il 16.7.2025

DOI: <https://doi.org/10.13125/pan-6697>

*La grande rilevanza dei piccoli parlamenti**

di Chiara De Micheli

Università degli Studi di Sassari

(cdemicheli@uniss.it)

Abstract

Questo contributo si propone di analizzare il ruolo del sistema delle commissioni parlamentari nel processo di consolidamento democratico e, in particolare, nell'istituzionalizzazione dell'assemblea rappresentativa durante la Prima Repubblica, nel periodo compreso tra il 1968 e il 1994. L'elaborato rappresenta una tappa di un percorso di ricerca volto a fornire una comprensione approfondita delle dinamiche parlamentari di una fase cruciale del consolidamento del regime parlamentare, successiva alle legislature instaurative, caratterizzata da una progressiva stabilizzazione istituzionale, attraversata, però, da crisi politiche ricorrenti.

Introduzione

A distanza di decenni dall'esperienza della cosiddetta Prima Repubblica, sembra opportuno tornare a riflettere sul suo funzionamento per precisare prospettive interpretative che l'immediatezza degli eventi aveva forse offuscato. È giunto il momento di rivedere, affinare e integrare le inter-

* Il saggio è il risultato di un seminario (*Le commissioni parlamentari nel processo di consolidamento democratico. Attori, prassi e dinamiche evolutive*), tenutosi a Sassari il 13 maggio 2025, organizzato nell'ambito del progetto PRIN 2022 *The Italian Parliament in Action. Players, Issues and Praxis (1968-1994)* (CUP: J53D23000000006), finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU – Codice progetto 2022WZLNW. Un mio primo contributo sui risultati di questa ricerca (*Il consociativismo incompiuto. Il ruolo delle commissioni parlamentari nel consolidamento democratico italiano*) è in corso di pubblicazione nella rivista «Le Carte e le Storia».

pretazioni prevalenti dei primi cinquant'anni della Repubblica italiana esclusivamente come un periodo di sopravvivenza democratica.

In questa rilettura, il ruolo del sistema delle commissioni emerge come elemento cruciale nel funzionamento e nel consolidamento di una forma inedita di poliarchia, sviluppatasi in un contesto politicamente polarizzato², segnato da un'elevata conflittualità sia inter- che intra-partitica.

La letteratura sul sistema delle commissioni ha ampiamente evidenziato la sua funzione di inclusione delle opposizioni nel processo decisionale, quando l'architettura istituzionale delle stesse lo consente³. Tra gli aspetti più innovativi del modello costituzionale repubblicano figura, infatti, il possibile ricorso all'approvazione in sede ristretta, per facilitare lo snellimento del policy-making parlamentare. Nella Prima Repubblica, il vero motore dell'attività legislativa si colloca all'interno delle commissioni, il cui numero di sedute supera ampiamente quello delle assemblee plenarie – sia in termini assoluti, sia se ponderato con la durata delle legislature –.

A partire dall'VIII legislatura (1979), l'incremento del lavoro svolto nelle sedi decentrate segnala un aumento della loro centralità nel funzionamento dell'assemblea rappresentativa. Dinanzi all'ampliarsi delle crisi politiche e delle domande sociali, il parlamento ha reagito attraverso un crescente ricorso a comitati ristretti e poco pubblici, capaci di attenuare le contrapposizioni frontali tra forze politiche.

Il lavoro svolto dal sistema delle commissioni, in tutte le sue articolazioni, ha inoltre reso evidente l'esigenza di una razionalizzazione del tempo parlamentare, esigenza cui si è risposto successivamente con una progressiva riforma dei regolamenti interni, in particolare di quello della Camera dei deputati⁴.

L'analisi si fonda su un'indagine empirica articolata in tre livelli: 1) una analisi quantitativa dell'attività complessiva dell'assemblea e delle commissioni; 2) un approfondimento quantitativo su un campione selezionato di leggi; 3) un'analisi qualitativa dei contenuti normativi del medesimo campione⁵.

² G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano 1982.

³ K. Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

⁴ Nel biennio 1997-98 le correzioni agli articoli 13, 15, 94, 12 (del regolamento della Camera dei deputati) stabiliscono una programmazione più rigorosa dei lavori, agendo anche sul calendario delle commissioni, per dare maggiore certezza al processo decisionale.

⁵ Per ogni approfondimento metodologico si rimanda a C. De Micheli, *Il consociativismo incompiuto* cit.

Assemblea plenaria e commissioni nella Prima Repubblica: sintesi del funzionamento del sottosistema governo-parlamento

È possibile sintetizzare i tratti salienti del funzionamento del sottosistema governo-parlamento, durante la Prima Repubblica, individuando il grado di rilevanza dell'assemblea rappresentativa attraverso una lettura comparata dei dati quantitativi, soprattutto approfondendo il tipo di attività che si sviluppa nelle sedi decentrate.

TAB.1. Sedute (in percentuale) per tipo di attività svolta in commissione

	TIPI DI ATTIVITÀ SVOLTE IN COMMISSIONE (in percentuale)													
	I (1948-1953)	II (1953-1958)	III (1958-1963)	IV (1963-1968)	V (1968-1972)	VI (1972-1976)	VII (1976-1979)	VIII (1979-1983)	IX (1983-1987)	X (1987-1992)	XI (1992-1994)	XII (1994-1996)	XIII (1996-2001)	XIV (2001-2006)
LEGISLATIVA	43.0	51.7	45.8	40.8	35.7	28.4	21.3	24.4	24.2	17.9	7.9	3.0	3.4	1.8
REFERENTE	57.0	48.3	54.2	59.2	54.5	37.4	34.6	30.5	32.3	26.1	33.2	35.0	27.0	35.1
CONSULTIVA					9.8	19.0	17.4	18.8	17.4	18.3	18.2	21.7	22.5	34.8
INDIRIZZO/ CONTROLLO						15.2	26.7	26.3	26.1	37.7	40.7	40.2	46.3	28.4

Nota: il dato non comprende l'operato delle commissioni bicamerali e d'inchiesta, che esulano dalla nostra analisi. La sede di indirizzo e controllo comprende: risoluzioni, interrogazioni, comunicazioni del governo, audizioni, indagini conoscitive e, a partire dalla X legislatura, pareri. Fonte: Camera dei deputati rilevazioni proprie.

Prima del 1968, i membri delle commissioni sono chiamati a svolgere soprattutto un'attività di istruttoria su tutti i progetti di legge⁶ e quando (cioè sovente) statuito dal calendario arrivare, quindi, fino all'approvazione finale del disegno o della proposta. La loro rilevanza è fondamentale per lo svolgimento del processo di policy-making, come l'ampia percentuale di leggi approvate in commissione rivela. Con il trascorrere degli anni, le attività svolte dalle arene ristrette, più indirizzate al controllo delle norme che alla formulazione delle stesse, conquistano spazio⁷. Dalla V

⁶ Secondo la procedura legislativa ordinaria (con approvazione finale in aula), le commissioni svolgono una funzione referente in cui si discute un disegno di legge, articolo per articolo, prima che esso venga passato alla sede plenaria. Lo scopo è quello di preparare tutto il lavoro e il materiale (comprese le relazioni) per favorire la discussione in assemblea.

⁷ C. De Micheli, *Parlamento controllore vs. parlamento legislatore? La fine del caso italiano?*, «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», 17 (2007), pp.187-203.

(1968) legislatura, infatti, viene isolata e registrata (ufficialmente nei *Resoconti Parlamentari*) la funzione consultiva: in questo caso i componenti di una commissione sono chiamati a esprimere un parere su un disegno di legge affidato ad un'altra.

Dalla legislatura successiva (VI) le commissioni eseguono, altresì, un'attività rilevante di indirizzo e controllo che diventa col tempo – a seguito dei mutamenti politici-istituzionali degli anni Novanta – quella quantitativamente più ingente. Diminuiscono col tempo, anche le sessioni referenti che passano dal 54,5% della V legislatura al 26% della X al 33% a partire della XI. Tali sessioni avevano precedentemente occupato, in maniera preponderante, le ore di lavoro delle commissioni, svolgendo l'istruttoria della quasi totalità dei provvedimenti legislativi (tab.1) in calendario.

Durante la Prima repubblica il nucleo propositivo del funzionamento dell'assemblea rappresentativa era basato sulla centralità dei partiti-gruppi (a prescindere dalla loro collocazione di maggioranza od opposizione), con l'esecutivo limitato ad essere solamente uno degli attori dell'intricato processo di svolgimento delle diverse attività parlamentari, tra le quali spiccava per quantità e rilevanza quella di produzione normativa⁸. A partire dalla VI (1972) e VII (1976) legislatura comincia a diminuire la valorizzazione del ruolo legislativo delle Camere, come si desume dal minor tempo dedicato a tale funzione e dalla diminuita quantità di legislazione approvata nei *piccoli parlamenti*.

Come mostrano le figure 1 e 2, la distribuzione del lavoro parlamentare valorizza la sede decentrata delle commissioni.

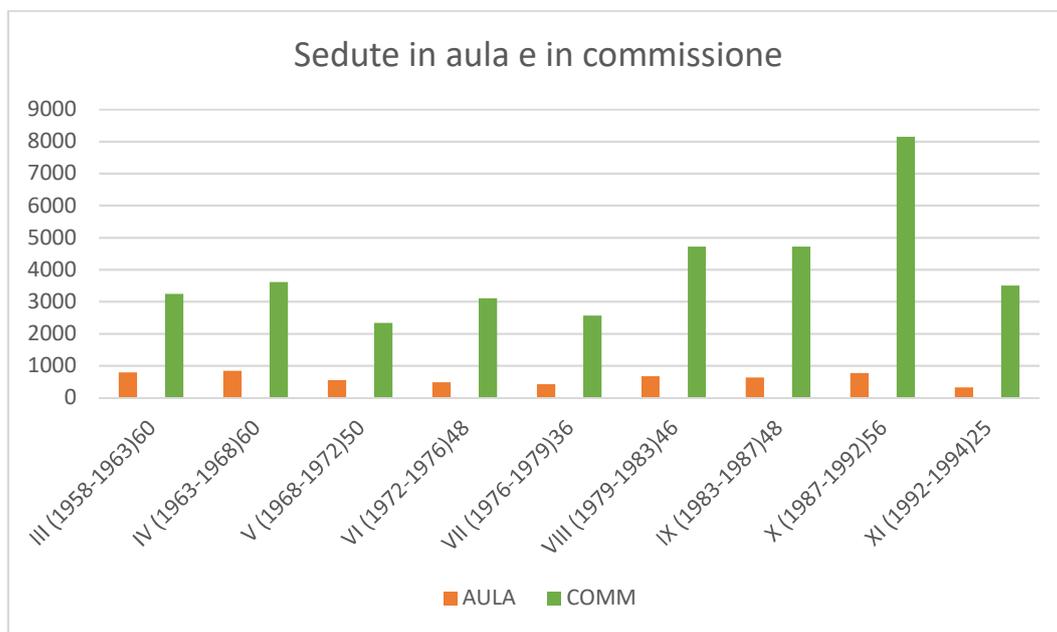
L'importanza delle arene ristrette, per il periodo in esame, nel processo di produzione normativa è confermata da due cifre particolarmente indicative: tra il 1968 e il 1994 sono stati approvati 26.349 progetti di legge in commissione, a fronte di 4.452 approvati in aula.

Dalla V (1968) alla X legislatura i valori si presentano abbastanza omogenei nella proporzione, con la abbastanza prevedibile eccezione del triennio 1976-1979 quando la maggiore pubblicità dei processi in aula diventa politicamente più rilevante e necessaria. L'XI legislatura (1992) segna una cesura significativa, coincidente con l'inizio di una trasformazione delle

⁸ *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. Predieri, Edizioni di Comunità, Milano 1975; G. Di Palma, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel parlamento italiano*, Mulino, Bologna 1978; *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, a cura di S. Fabbrin, Laterza, Bari e Roma 1994.

caratteristiche strutturali del policy-making⁹. Per quanto concerne la variabile temporale, i periodi di approvazione risultano significativamente più rapidi in sede ristretta rispetto a quelli delle sedute plenarie. Sul finire della fase indagata (1992-1994), si osserva, inoltre, una riduzione dei tempi di approvazione in aula, imputabile al crescente ricorso ai decreti-legge e alle relative leggi di conversione¹⁰.

FIG.1. Numero delle sedute in aula e nelle commissioni per legislatura



AULA= numero assoluto di sedute svolte in aula per legislatura; COMM= numero assoluto di sedute, svolte in commissione, per legislatura. Il numero dopo la parentesi indica la durata in mesi della legislatura. Fonte: Camera dei deputati elaborazione propria e Della Sala¹¹.

Una tra le variabili esaminate più rilevante è il livello di consenso ottenuto dalla legislazione emanata. In questo contesto, il consenso non è solo una condizione necessaria alla produzione normativa (variabile indipendente), ma anche un obiettivo politico in sé (variabile dipendente): l'adozione condivisa delle norme serviva infatti a costruire fiducia reciproca tra attori politici provenienti da tradizioni conflittuali e, in parte, antisistema. Il tasso medio di approvazione dei provvedimenti legislativi in com-

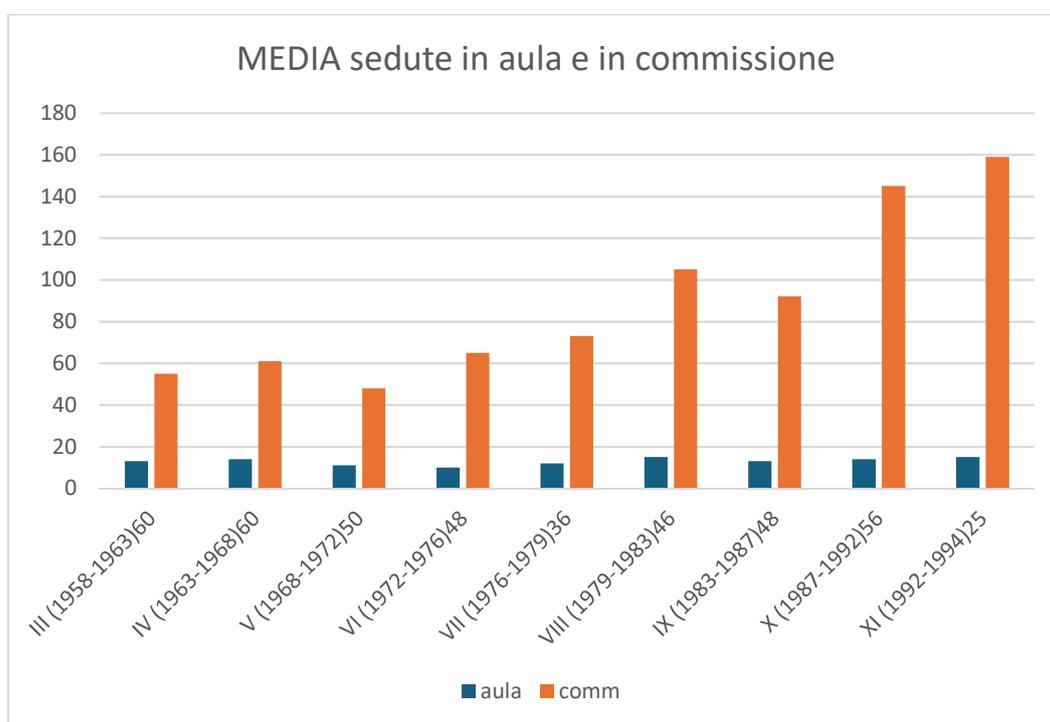
⁹ C. De Micheli, *Il consociativismo incompiuto* cit.

¹⁰ F. Cantelli, V. Mortara, G. Movia, *Come lavora il parlamento*, Giuffrè, Milano 1974; C. De Micheli, *Il consociativismo incompiuto* cit.

¹¹ V. Della Sala, *The Permanent Committees of the Italian Chamber of Deputies: Parliament at work?*, «Legislative Studies Quarterly», 2 (1993), pp.157-183.

missione si attesta intorno all'80%, con punte del 90% nella III e nella X legislatura, e un minimo del 75%. Il Partito Comunista Italiano esprimeva voto contrario raramente (con l'eccezione della I legislatura), registrando un maggiore disaccordo nella V (1968-1972), in un ambiente segnato però da forti tensioni sociali e politiche. In questo periodo, l'opposizione comunista si esprimeva con voto contrario in media nel 50% in aula, per il 20% delle volte in commissione¹².

FIG.2. Numero medio (mensile) delle sedute dell'aula e delle commissioni (universo)



AULA= N° medio di sedute, svolte in aula, per legislatura; COMM= N° medie di sedute, svolte in commissione, per legislatura. Il numero dopo la parentesi indica la durata in mesi della legislatura. Fonte: Camera dei deputati elaborazione propria e Della Sala¹³.

È indispensabile indagare, per una comprensione più esaustiva, l'influenza dei diversi attori politici nella formazione delle norme, oltre al comportamento di voto.

¹² F. Cazzola, *Consenso e opposizione nel parlamento italiano. Il ruolo del PCI dalla I alla IV legislatura*, «Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica», 2 (1972), pp.71-96; C. De Micheli, *Parlamento e governo in Italia. Partiti, procedure e capacità decisionale dal 1948 al 2013*, Angeli, Milano 2014.

¹³ V. Della Sala, *The Permanent Committees* cit.

L'analisi dell'origine dei provvedimenti legislativi rivela il ruolo dominante della Democrazia Cristiana, sebbene tale predominio tenda a ridursi nel tempo, a favore del Partito Comunista e del Partito Socialista Italiano. Tale evoluzione è interpretabile alla luce della partecipazione sempre più attiva di queste forze alla compagine governativa: i socialisti dal 1963, i comunisti tra il 1976 e il 1979¹⁴.

Nel complesso, il periodo 1968-1994 è caratterizzato da un'iniziativa parlamentare – seppur minoritaria, ma sempre percentualmente rilevante – più inclusiva di tutte le forze politiche. Non è oggetto di questo contributo verificare se questo coinvolgimento indichi un indebolirsi della DC o se, invece, sia parte di un lungimirante processo per mantenere la pace sociale in un sistema di *conventio ad excludendum*, oppure una conseguenza di entrambi i fattori.

Inoltre, occorre tener conto che le leggi emanate sono anche il prodotto di un esteso processo emendativo. Nel corso degli anni, l'attività di *correzione* tende a intensificarsi, con una crescita da 0,05 a 0,09 emendamenti medi per legge, e una riduzione del divario tra le modifiche approvate in aula e quelle approvate in commissione¹⁵. Nella sede più ristretta, la minore frequenza di emendamenti è legata tanto alla minore pubblicità delle proposte quanto alla composizione più ristretta dell'arena decisionale. Il tasso di successo della DC è il più alto dopo quello delle iniziative governative, in commissione addirittura superiore. Il PSI è l'unica forza di governo, oltre il partito di maggioranza relativa, con una elevata capacità nel far arrivare al successo le proposte di modifica.

La centralità della funzione legislativa, in questa fase, emerge anche dall'analisi delle *confluenze*, intese come assorbimento di proposte avanzate da più attori politici. Le confluenze sono in media da due a tre per legge parlamentare, meno per i testi di origine governativa (da 0,74 a 0,72 – in media per provvedimento – e solo da 0,1 a 0,12 nella legislazione che converte i DL). Ciò testimonia un'intensa attività di mediazione interpartitica e una tendenziale inclusività nella formulazione normativa.

Per quanto riguarda i contenuti, si rileva un'alta incidenza di norme disorganiche, frammentarie e prive di un coordinamento organico, non riguardanti l'interesse nazionale¹⁶. Tuttavia, nello stesso periodo, vengono

¹⁴ C. De Micheli, *Parlamento e governo in Italia* cit.

¹⁵ De Micheli, *Il consociativismo incompiuto* cit.

¹⁶ Le analisi empiriche (*Il parlamento nel sistema politico italiano* cit; Di Palma, *Sopravvivere senza governare* cit.) hanno sottolineato come il funzionamento del parlamento italiano per le prime cinque legislature fosse caratterizzato dalla produzione, soprattutto nelle

approvate, con il concorso della quasi totalità delle forze dell'arco costituzionale, altresì riforme strutturali innovative che contribuiscono alla costruzione e al consolidamento dell'ordine democratico¹⁷.

commissioni, di provvedimenti inerenti interessi di non primaria importanza (le cosiddette legghine). Dagli anni Settanta la qualità della legislazione migliora: gli attori politici riescono a trovare un accordo anche su temi rilevanti di interesse nazionale. L'esame – delle leggi campione – mostra con il consolidarsi del regime democratico una produzione percentualmente minore di norme microsezionali. Cfr. C. De Micheli, *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, «Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica», 1 (1997), pp. 151-187.

¹⁷ Citiamo qui di seguito alcune di queste leggi. 1969: l. 30 aprile 1969, n. 153, «Revisione dei trattamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale»; 1970: l. 11 marzo 1970, n. 83, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 febbraio 1970, n. 7, recante norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli»; l. 16 maggio 1970, n. 281, «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»; l. 20 maggio 1970, n. 300, «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento» (Statuto dei lavoratori); l. 24 maggio 1970, n. 336, «Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed Enti pubblici ex combattenti ed assimilati»; l. 25 maggio 1970, n. 352, «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo»; l. 1° dicembre 1970, n. 898, «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio» (legge sul divorzio); Dpr 28 dicembre 1970, n. 1077, «Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato». 1971: l. 24 settembre 1971, n. 820, «Norme sull'ordinamento della scuola elementare e sulla immissione in ruolo degli insegnanti della scuola elementare e della scuola materna statale»; l. 6 dicembre 1971, n. 1044, «Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato»; l. 30 settembre 1971, n. 1204, «Tutela delle lavoratrici madri»; 1972: l. 15 dicembre 1972, n. 772, «Norme per il riconoscimento della obiezione di coscienza»; 1975: l. 19 maggio 1975, n. 151, «Riforma del diritto di famiglia»; l. 26 maggio 1975, n. 161, «Aumento della misura degli assegni di famiglia»; l. 22 luglio 1975, n. 382, «Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione»; l. 29 luglio 1975, n. 405, «Istituzione dei consultori familiari»; 1976: l. 10 maggio 1976, n. 319, «Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento»; 1977: l. 1° giugno 1977, n. 285, «Provvedimenti per l'occupazione giovanile»; Dpr 24 luglio 1977, n. 616, «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382»; l. 12 agosto 1977, «Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore»; l. 9 dicembre 1977, n. 903, «Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro»; 1978: l. 13 maggio 1978, n. 180, «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori»; l. 22 maggio 1978, n. 194, «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza»; l. 27 luglio 1978, n. 392, «Disciplina delle locazioni di immobili urbani»; l. 5 agosto 1978, n. 468, «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio»; l. 23 dicembre 1978, n. 833, «Istituzione del servizio sanitario nazionale»; 1979: l. 650 del 24 dicembre 1979, Integrazioni e modifiche delle leggi 16 aprile 1973, n. 171, e 10 maggio 1976, n. 318, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento; 1981: l. 1 aprile 1981, n.121, «Nuovo ordinamento dell'amministrazione della Pubblica Sicurezza»; l. 5 agosto 1981, n. 442, «abrogazione della rilevanza penale della causa d'onore»; 1982: l. del 25 gennaio 1982, n.17, «Norme di attuazione dell'art.18 della costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata loggia P2»; l. del 13 settembre 1982, n. 646, «Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1982, n.57, e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia».

Con il progredire delle legislature diminuisce la rilevanza delle sedi deliberanti: nel tempo si registra una marcata contrazione del numero di sedute dedicate all'attività legislativa, che dal 52% scende al 2% (nella Seconda Repubblica). Dopo la V legislatura, si osserva anche un calo nella percentuale di attività referente, mentre a partire dal 1972 prevalgono le funzioni consultive e di indirizzo/controllo¹⁸. Tale evoluzione determina un nuovo bilanciamento tra le diverse funzioni parlamentari, come evidenziato nella Tabella 1.

Interpretazioni

Alla luce dei dati analizzati, è possibile proporre una lettura del funzionamento dell'assemblea rappresentativa – e, in particolare, della sua articolazione in *piccoli parlamenti* dal 1968 al 1994. Le commissioni parlamentari hanno rappresentato il fulcro di un assetto consociativo che ha reso possibile il consolidamento democratico in un contesto politico e sociale strutturalmente conflittuale¹⁹. Il conflitto si esplicitava, sul piano istituzionale con la *conventio ad excludendum*, e sul piano sociale con forti movimenti contestatari (come quelli del 1968 e del 1977), o addirittura antisistemici, quali i fenomeni terroristici.

Nell'esercizio della funzione legislativa in sede decentrata, l'ampio consenso interpartitico – spesso superiore al 70% – con cui veniva approvata la maggior parte delle norme favoriva la costruzione di relazioni di reciproca fiducia, tanto sul piano personale quanto tra i partiti. Anche laddove il contenuto delle disposizioni appariva tecnicamente debole o disomogeneo, la condivisione del processo decisionale costituiva la premessa indispensabile per elaborare, in futuro, riforme più strutturali. Decisivo, in tal senso, è stato il contributo delle commissioni: la partecipazione – seppur articolata e differenziata – della quasi totalità delle formazioni politiche alla *governance* ha generato un'elevata prevedibilità e stabilità dei comportamenti reciproci, condizione necessaria per l'attuazione di riforme più incisive. Tale fiducia non era preesistente, ma si è prodotta nel processo deliberativo stesso, alimentata progressivamente da scambi cooperativi legati a provvedimenti settoriali e micro-legislativi, nonché dal-

¹⁸ C. De Micheli, *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario: strumenti ed esiti*, «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», 15 (2005), pp. 169-191.

¹⁹ La rilevanza delle commissioni era anche determinata dal legame privilegiato che si veniva a costituire tra un ministro e la commissione di riferimento (soprattutto a causa della natura frammentata del partito di maggioranza relativa). Tale legame comincia ad attenuarsi dopo il 1972.

la mutua legittimazione degli attori parlamentari, resa possibile da un iter legislativo capace di riconoscere tutte le forze politiche quali partecipanti legittimi del gioco democratico.

L'evoluzione delle funzioni e prerogative modificando, nel tempo, l'autonomia decisionale dell'assemblea rappresentativa nei confronti dell'esecutivo, delinea una ridefinizione degli equilibri tra i diversi soggetti istituzionali, con un mutamento significativo del loro peso relativo. L'indebolimento dell'assemblea parlamentare coincide con la progressiva marginalizzazione delle commissioni in sede legislativa. La funzione normativa viene, infatti, progressivamente monopolizzata dal governo, dapprima attraverso la reiterazione e proliferazione dei decreti-legge, poi con la sempre più frequente abitudine all'apposizione della fiducia sulle leggi di conversione, che ha di fatto svuotato il dibattito parlamentare.

Nel corso della Prima Repubblica, il Parlamento italiano ha operato come un insieme di *piccoli parlamenti*, poiché l'attività legislativa sostanziale si è concentrata prevalentemente nel sistema delle commissioni. In seguito, il ricorso diffuso alla sede redigente ha contribuito a strutturare una dinamica decisionale in cui il confronto in commissione, pur non essendo più formalmente vincolante, continuava a incidere in modo rilevante sull'esito legislativo. Attualmente, tuttavia, si assiste a una progressiva contrazione del ruolo dell'assemblea rappresentativa, ormai sempre più marginale nel processo politico. Pur nella consapevolezza del ruolo centrale assunto dall'esecutivo nei sistemi parlamentari contemporanei, è opportuno ricordare che, almeno sul piano formale, la legge deve ancora essere approvata attraverso le ordinarie procedure parlamentari. Tali procedure dovrebbero fondarsi su un consenso volontario – o, al più, indotto dalla disciplina di partito – e non su un'approvazione forzata, sistematicamente ottenuta mediante il ricorso alla questione di fiducia.

A partire dal 1994 si osserva, invece, un progressivo svuotamento delle arene decentrate dell'assemblea, nonostante la struttura formale del processo legislativo sia rimasta, almeno sulla carta, sostanzialmente invariata. Ciò che è cambiato in modo significativo è l'equilibrio tra le crescenti pressioni in favore dell'efficienza decisionale e le esigenze, non rinunciabili, di rappresentanza. La sempre più diffusa richiesta di decisioni rapide – difficilmente compatibile con un esecutivo collegiale e con i tempi lunghi propri del procedimento parlamentare della Prima Repubblica – appare in larga misura riconducibile alla crisi dei partiti politici tradizionali e alla conseguente affermazione (o forse solo all'illusione dell'affer-

mazione) di una “democrazia decidente”, in cui non c’è tempo per la ricerca dell’accordo, del compromesso, di un’estensione del consenso.

Ritengo, quindi, utile ribadire come la Prima Repubblica abbia saputo produrre riforme strutturali, di rilievo ben maggiore rispetto a quanto comunemente si ritenga. Va sottolineato che tale risultato fu reso possibile dalla partecipazione condivisa alla *governance* che trovava il suo fondamento nei processi deliberativi condotti all’interno dei *piccoli parlamenti*, improntati alla mediazione, alla cooperazione e al riconoscimento reciproco.