

Raffaele Maresca

Parlamento e società reticolare

Premessa. I fili della rete. Il motore. la globalizzazione. Il sistema di reti. Sul movimento di alcuni punti fermi: *a) la cittadinanza nella comunità globalizzata, b) i cerchi della rappresentazione, c) il problema della legge, d) l'erosione della sovranità*. Alcune strade aperte

Premessa

Sono entrato in servizio alla Camera nel maggio del 1991, a pochi mesi dall'anticipato scioglimento della X legislatura; scrivo queste righe nell'aprile del 2000, quando manca circa un anno al naturale scadere della XIII legislatura.

In questo periodo, relativamente breve, sono accadute più cose di quante non ne avrebbe potuto immaginare la mente più fantasiosa. Soprattutto, è profondamente mutata la società italiana, vuoi per la naturale evoluzione di alcune dinamiche interne, vuoi, principalmente, per il suo pieno coinvolgimento in taluni fenomeni di dimensione planetaria che segnano il nostro tempo e i cui ulteriori effetti, ancora una volta, sono oggi solo difficilmente immaginabili.

Il Parlamento, che ha radice e legittimazione nella rappresentanza, vive un continuo rapporto di osmosi con le istanze da cui trae origine, ed è quindi un'antenna sensibilissima ai molteplici e talvolta contraddittori segnali che provengono dalla società; anche per questo costituisce un osservatorio privilegiato per la verifica e l'analisi delle correnti che scorrono in profondità nel tessuto sociale sommuovendolo ed uno strumento verosimilmente infungibile per l'elaborazione delle risposte ai bisogni che esse postulano.

Senonché, il *proprium* della rappresentanza consiste in una relazione tra gli attori dello schema, il cui fisiologico svolgimento è posto in crisi dal mutare dell'uno o dell'altro ovvero dall'emergere di nuove realtà che incidono sul senso del rapporto e sullo svolgimento delle funzioni assegnate al rappresentante. In quest'ottica, la storia dell'istituzione parlamentare non è se non la storia delle sue crisi.

I sintomi della crisi attuale del Parlamento sono non solo numerosi ma eterogenei. Soprattutto, mi sembrano quantomeno non integralmente riconducibili alle dinamiche politico-istituzionali che hanno accompagnato nei secoli la nascita e la progressiva definizione delle forme di Stato e di governo che siamo abituati ad abitare e che ci sono quindi familiari. I cambiamenti cui sopra accennavo, infatti, appaiono di tale rilievo da incidere, prima ancora che sulle strutture regolatrici della vita associata, sul senso stesso della socialità; fenomeni quali la pervasività della tecnologia informatica e la globalizzazione — non solo dell'economia — appaiono, ad esempio, in grado di elevare in modo esponenziale il già alto grado di complessità delle società contemporanee, sia suscettibili di assegnare nuovi confini alla dimensione politica-comunitaria in cui si è svolta per secoli la vita dell'uomo. Mentre da un lato, infatti, il livello di complessità convoglia la sfera di libertà delle scelte squisitamente politiche in un ambito che per più versi può apparire predeterminato, dall'altro le nuove forme di comunicazione e la coscienza della crescente interdipendenza determinano una vera e propria mutazione antropologica nella misura in cui, variando la percezione dello spazio e del tempo, modificano le coordinate dell'ambiente in cui si svolge la vita dell'uomo, quindi la sua cultura, quindi la sua stessa natura, atteso che la natura dell'uomo altro non è se non la sua cultura.

In altri termini, l'attualità della crisi dell'istituzione parlamentare sembra non fondarsi principalmente su una — supposta, auspicata o reale — diversa allocazione dei poteri dello Stato (aspetto senz'altro presente e di primario rilievo, ma comunque riconducibile alla ben nota tematica della ricostruzione della forma di governo) quanto piuttosto su una diversa percezione del senso e dei confini della sfera pubblica anzitutto e della politica più in generale.

Si tratta, allora, per quanto possibile in questa sede, di ricostruire l'identità dell'istituzione in un ambiente in continua e vorticoso evoluzione, visitando dapprima i luoghi e le forme in cui si svolge il cambiamento per poi verificare la valenza attuale di alcuni degli strumenti culturali che continuiamo ad utilizzare sulla scorta di una lunga e gloriosa tradizione e che sono forse destinati, ancora una volta, ad assumere nuovi significati.

L'analisi è peraltro resa ancor più complessa dal fatto che il Parlamento è, a sua volta, uno dei luoghi in cui si svolge il cambiamento. L'istituzione è infatti funzionalmente non solo antenna ma anche motore, ed è strutturalmente posta all'incrocio di una serie di sistemi e sottosistemi dei quali costituisce parte essenziale. La sua continua reattività consente tuttavia di formulare sin d'ora e in via d'ipotesi una prognosi

secondo la quale il senso reale dell'attuale crisi può essere ricondotto al duplice significato di giudizio e separazione che l'etimologia del termine suggerisce; sembra infatti che proprio tale operazione sia indispensabile per coniugare politico e sociale, rappresentanza e mandato, comunità e società. Senza con ciò voler trasformare in panegirici gli epicedi forse oggi troppo facilmente recitati — operazione troppe volte smentita dalla storia, specie quando svolta in senso inverso, il che insegna ad essere prudenti — pare che l'unico luogo in grado di adempiere tale compiti sia il Parlamento e, paradossalmente, proprio perché in crisi.

E tuttavia, forse solo a noi contemporanei, l'evoluzione della crisi in atto appare, rispetto alle numerose precedenti, connotata da un tasso di incertezza quantomai elevato, proprio perché in una sola soluzione vengono vorticosamente mescolati tutti gli elementi che compongono il quadro istituzionale e quello sociale, unitamente a talune caratteristiche della soggettività individuale e, mentre già si avverte con forza la mancanza di alcuni tradizionali ancoraggi, non si intravede ancora alcun approdo. In questo travaglio, volendo sinteticamente anticipare alcuni scenari che paiono plausibili alla stregua delle considerazioni che saranno di seguito svolte, il Parlamento è in grado di recitare, ancora una volta e forse con un significato più ampio che talvolta in precedenza, un ruolo di primo piano; ciò principalmente recuperando appieno la funzione simbolica, ossia unificante ⁽¹⁾, che gli è stata e continua ad essergli propria, in modo tale da poter essere realmente il centro di gravità della comunità che lo esprime. Credo che questo sia il nucleo del problema in cui si dibatte oggi la funzione parlamentare.

Tale recupero, peraltro, non può certo risolversi in un mero atto di volontà, che sarebbe del tutto sterile ove non fosse accompagnato da una precisa coscienza del nuovo e pur antico ruolo affidato all'istituzione parlamentare e del fatto che, nella dinamica dei processi antagonisti in cui si compendia la vita politica, gli spazi non colmati — e lo spazio del Parlamento è quello del confronto democratico e direttamente responsabile — tendono ad essere occupati da altre istanze ⁽²⁾. Il ruolo deve quindi positivamente ridisegnarsi sui nuovi confini assegnati alla funzione legislativa, sull'ampiezza della quota di sovranità esercitabile, sui concreti rapporti in essere e in divenire con il contesto sociale e istituzionale sia interno sia internazionale.

Prima di prospettare alcunché, bisogna però anzitutto svolgere una breve ricognizione delle direzioni delle correnti del cambiamento, per poi esaminare i loro effetti su alcune delle nozioni sulla scorta delle quali leggiamo, razionalizzandolo, il quadro istituzionale.

I fili della rete

Il Parlamento non è cambiato meno della società che rappresenta; soprattutto, è cambiato nella stessa direzione.

Non c'è illustrazione della funzione parlamentare, tuttavia, che non si concluda con una ricognizione degli elementi che pongono oggi in crisi l'istituzione che la svolge, e che in sostanza ne determinerebbero sia un minor rilievo rispetto al passato che verosimilmente un incerto futuro, almeno secondo i non pochi fautori della tesi del declino dei Parlamenti ^(?).

Tali elementi ⁽⁴⁾, veri e propri capi d'accusa, spaziano da constatazioni di ambito generale — quali quelle secondo le quali il dibattito politico ormai si svolgerebbe principalmente in sedi altre rispetto al Parlamento e comunque con modalità diverse da quelle del confronto parlamentare, ovvero quelle che individuano nella moltiplicazione dei centri di rappresentanza particolare uno svuotamento del senso di quella generale ⁽⁵⁾ — ad altre di natura istituzionale — relative alla maggior importanza assunta da altre istituzioni nell'assunzione di decisioni di carattere e interesse generale ⁽⁶⁾, alla erosione della sovranità nazionale e quindi della conseguente latitudine dei poteri parlamentari — ad altre ancora specifiche — quali l'inadeguatezza dell'organo Parlamento a disciplinare numerose materie complesse e connotate da un altro grado di tecnicità — ad altre, infine, fattuali — come quelle che constatano l'incremento di strumenti e di forme consensuali di risoluzione del confronto politico di natura diversa rispetto alla legge ⁽⁷⁾, atto tipico e caratterizzante nello stesso linguaggio comune la funzione delle Assemblee parlamentari ⁽⁸⁾ e il cui significato appare comunque oggi in profonda trasformazione.

Dall'altro capo del rapporto di rappresentanza, l'analisi del mondo rappresentato non sembra, quantomeno in talune prospettazioni ⁽⁹⁾, fornire in prima istanza indicazioni confortanti e univoche, se non quella della confermata complessità, peraltro comune alle società contemporanee, cui tuttavia si aggiunge una particolare e tipica complicazione derivante dalla disomogeneità di fondo che ha attraversato e continua ad attraversare la storia di quella italiana ⁽¹⁰⁾.

Se allora della complessità consideriamo la caratteristica precipua, l'essere cioè essa una caratteristica qualitativa di un sistema che a questo attribuisce qualità e natura diverse da quelle risultanti dalla semplice somma degli elementi che lo compongono ⁽¹¹⁾, e a ciò aggiungiamo che i diversi sottosistemi di cui si compone la società italiana tendono a di-

ventare sempre più indipendenti gli uni dagli altri e ognuno a crescere con logiche riferite a se stesso ⁽¹²⁾, sembra potersi affermare che la spiegazione dei fenomeni in esame deve ricercarsi nella relazione tra le unità che la compongono, anziché nelle caratteristiche delle stesse, e ciò in quanto il comportamento di ogni unità, per effetto del contesto in cui sono complessivamente inserite, è da interpretare e valutare in termini di vincoli strutturali all'azione piuttosto che in termini di libertà di scelta ⁽¹³⁾.

In questo quadro, il Parlamento è a sua volta un sottosistema, per comprendere il senso del quale e la direzione del suo movimento non può prescindere dalla ricognizione del contesto nel quale opera ⁽¹⁴⁾. Se infatti i Parlamenti sono stati tradizionalmente enciclopedici ed hanno rappresentato un potente strumento di organizzazione del sapere politico, oggi l'evoluzione dell'economia e della società e la riorganizzazione dei saperi sembrano porre in discussione i fondamenti dell'istituzione parlamentare ⁽¹⁵⁾.

I cambiamenti verificatisi negli ultimi anni nella vita parlamentare devono allora essere interpretati nel quadro della più ampia cornice formata dalle correnti che stanno cambiando il volto del mondo in cui viviamo e che, con la presbiopia tipica dei contemporanei, faticiamo talvolta a leggere.

Il motore: la globalizzazione

La nozione di globalizzazione pare ormai diventata la stella polare per orientarsi nella comprensione delle dinamiche in atto nella società contemporanea. A differenza di altre parole d'ordine che hanno avuto grande successo negli ultimi decenni e sono passate nel linguaggio comune come sinossi dei principali processi sociali in atto ⁽¹⁶⁾, il contenuto oggi diffuso e dominante del concetto di globalizzazione appare a un tempo connotato da straordinaria pervasività (è globalizzante anche l'opinione sulla nozione) ed evanescenza. Intendo dire che alla asserita rilevanza del processo si accompagnano sovente più delle descrizioni che non delle spiegazioni, e che il termine è utilizzato con significati e riferimenti molto diversi, se non addirittura contraddittori ⁽¹⁷⁾.

Su un unico punto pare esservi pressoché unanime concordia: che il processo di globalizzazione determina la capitolazione dello Stato nazionale, ormai soltanto un pegno nella mano invisibile rappresentata dal mercato globale ⁽¹⁸⁾.

Le analisi svolte dalla dottrina sulla scorta di più accurate considerazioni empiriche e di verifiche fattuali, hanno tuttavia revocato in dubbio tale semplicistica impostazione, evidenziando al contrario la poliedricità dei fenomeni in atto, che non si lasciano ricondurre ad un minimo comune denominatore ed appaiono piuttosto come il prodotto di una molteplicità di cause suscettibili di condurre ad esiti non facilmente prevedibili; anche la ricostruzione storica dell'intera vicenda ⁽¹⁹⁾ è stata riconsiderata in una più ampia prospettiva, tale da consentire una visione del fenomeno meno schiacciata sul presente e una conseguente più meditata valutazione del senso e della direzione dei processi in atto.

In quest'ottica, il significato e il ruolo delle istituzioni politiche nelle dinamiche della globalizzazione sembra essere ben diverso da quello — sostanzialmente irrilevante, o, al più, meramente formale — generalmente preconizzato dall'opinione comune.

Andando con ordine, occorre anzitutto precisare che la globalizzazione è cosa ben diversa dalla internazionalizzazione (la prima non è un aggiornamento della seconda; la nozione di internazionalizzazione indica solo la presenza di un alto livello di scambi, di qualsiasi natura, tra vari Paesi), come pure dalla transnazionalità (attributo applicabile a qualsiasi cosa che oltrepassi in senso orizzontale i confini nazionali) e, ancora, è cosa diversa dalla omogeneizzazione (che può esserne un effetto, come pure può essere un effetto delle altre nozioni testé richiamate) ⁽²⁰⁾. Le tracce della globalizzazione — oltre alla modificazione e alla compressione del tempo e dello spazio e ai conseguenti effetti sul soggetto e la comunità che saranno di seguito evidenziati — si trovano piuttosto nella consapevolezza ⁽²¹⁾ dell'aumento della frammentazione e dell'interdipendenza tanto a livello del singolo individuo quanto a livello sociale e sistemico, nonché nella organizzazione transnazionale dei processi chiave ⁽²²⁾.

Le varie posizioni che nel ricostruire il fenomeno in esame hanno tentato di fornirne delle chiavi di lettura più ampie ⁽²³⁾, si sono volta a volta preoccupate di individuare coordinate interpretative che o hanno ricondotto lo stesso all'interno di dinamiche storiche di lunghissimo periodo (per cui la fase attuale — che in quest'ottica trova origine dalla asserita gerarchizzazione delle diverse aree del globo e sarebbe pertanto intimamente foriera di disuguaglianza — si configurerebbe come una lotta per il riassetto delle varie posizioni di potere in conseguenza della ritenuta crisi del sistema dominante, individuato in quello statunitense ⁽²⁴⁾) o, volta per volta, hanno sottolineato i pericoli di decadenza per l'Occidente, e per l'Europa in particolare, nell'ambito dello scontro di civiltà in cui

in ultima analisi si sostanzierebbe la globalizzazione ⁽²⁵⁾, anche per effetto della «crisi etica» in cui verserebbe l'area in questione ⁽²⁶⁾.

Altri autori, in altra ottica, hanno dato preminenza ad una lettura del fenomeno che privilegia, invece, la nozione di campo globale integrato nel quadro ricostruttivo degli effetti della globalizzazione, e quindi agli aspetti di rielaborazione dell'esperienza in ogni sfera esistenziale e sociale ⁽²⁷⁾, mentre altri ancora preferiscono sottolineare gli effetti di relativizzazione culturale e di esaltazione della differenza indotti dalla contaminazione cognitiva ⁽²⁸⁾.

Le analisi degli elementi costitutivi della globalizzazione, ossia di quei fattori al ricorrere dei quali può ritenersi sussistente il fenomeno, sono invece per solito condotte sulla scorta di riscontri empirici e verifiche fattuali; tali analisi generalmente connettono i predetti elementi con gli effetti del fenomeno stesso nella sfera, anzitutto, dell'economia, non senza sottolinearne gli altri che si producono in quella politica ed in quella culturale. La globalizzazione si articola dunque e si svolge lungo in una serie di dimensioni (economica, politica e culturale ⁽²⁹⁾), in un groviglio di cause ed effetti nel cui intreccio appare assai difficile, ammesso sia possibile, distinguere le prime dai secondi; è proprio tale caratteristica, anzi, che appare in ultima analisi dominante dall'esame svolto sugli elementi costitutivi del fenomeno, confermando così il livello accennato di complessità della rete, resa ancor più inestricabile dalla velocità con la quale la tecnologia informatica moltiplica esponenzialmente l'eterogeneità dei fini, così propria alle iniziative umane.

La dimensione economica è quella generalmente ritenuta preminente e di maggiore significatività nello studio del fenomeno, anche perché è ad essa che viene ricondotta la funzione di causa prima e motore (quantomai mobile) dell'intero processo di globalizzazione, sebbene anche da parte degli autori che più enfatizzano tale aspetto non viene certo ignorato il ruolo propulsivo svolto agli albori dello stesso da talune scelte politiche ⁽³⁰⁾. In sostanza, la dimensione in questione si compendia nella estensione progressiva del mercato dei beni e dei servizi, nella crescente internazionalizzazione della produzione e nella creazione di circuiti finanziari sovranazionali (attivi ventiquattro ore al giorno e collegati in tempo reale) ⁽³¹⁾.

Per quanto concerne il primo degli aspetti evidenziati, l'aspetto che mi pare più significativo in relazione al tema è che mentre gli effetti della globalizzazione si dispiegano direttamente sulle economie nazionali e sul loro finanziamento, con i conseguenti e diretti problemi politici che ne derivano, gli scambi sono svolti dalle imprese ⁽³²⁾. Ciò avviene tradi-

zionalmente con gli strumenti del commercio internazionale e dell'investimento diretto all'estero e, più recentemente (a partire dagli anni Ottanta), con la rete d'impresa, grazie anche alla quale, con un processo per qualche verso singolarmente analogo a quello in atto per lo Stato-nazione, l'impresa centralizzata e di consistenti dimensioni cambia natura per assumere una struttura più flessibile ed in larga parte decentrata ⁽³³⁾. A testimonianza del loro rilievo complessivo, si consideri che gli scambi correnti sono aumentati di oltre venti volte dal 1967 a 1994 (da 292 a 6.490 miliardi di dollari nel 1994 ⁽³⁴⁾), incremento peraltro minore di quello registrato dai redditi internazionali da capitale ⁽³⁵⁾ (passati dallo 0,8 al 4,1 per cento del prodotto interno lordo mondiale nel periodo anzidetto).

In quest'ambito, il dato più rilevante appare comunque quello della globalizzazione finanziaria, ossia relativa ai movimenti di capitale, che costituisce senz'altro l'effetto più significativo del fenomeno in esame, non solo da un punto di vista quantitativo (i movimenti internazionali di capitale, al 1997, erano quotidianamente oltre settanta volte maggiori di quelli correnti).

In casi simili, le variazioni quantitative originano trasformazioni qualitative ⁽³⁶⁾, e difatti l'entità dei flussi attuali dei movimenti di capitale ha determinato la riconsiderazione dell'efficacia e del senso di alcuni strumenti tradizionali di politica economica o monetaria (come, ad esempio, la manovra del tasso di sconto) e, cosa di maggior rilievo, in parte condiziona le scelte politiche, nella misura in cui si consideri che queste sono determinate dalla possibilità di finanziare le relative azioni e si tenga inoltre presente che nel medio e lungo periodo il finanziamento delle economie nazionali dipende dai saldi strutturali di capitale ⁽³⁷⁾.

A ciò si aggiunga che la diversa modalità organizzativa delle grandi imprese, come sopra esposta, ha nei fatti non solo modificato il senso del radicamento delle stesse in un certo Stato (ove, al di là dei fattori relativi al costo di produzione queste tengano presente ai fini della decisione strategica sull'insediamento l'elemento della sussistenza di stabili relazioni di fiducia da e nei confronti di uno Stato) ma ha anche, secondo talune opinioni forse radicali ma forse anche preveggenti, sancito il divorzio dell'interesse nazionale da quello delle grandi imprese ⁽³⁸⁾. Si aggiunga altresì, per concludere su un aspetto che porterebbe troppo lontano ma dal quale non si può prescindere nella materia in argomento, che la globalizzazione ha determinato la rottura dell'equilibrio che, almeno dal secondo dopoguerra, ha consentito il costante aggiustamento

delle tensioni sociali nelle economie occidentali basato, in estrema sintesi, da un lato sulla funzione equilibratrice dei mercati e sulla concorrenza e, dall'altro, sul patto stabilito tra i componenti sociali, sostenuto (e garantito) dal ruolo redistributivo dello Stato ⁽³⁹⁾.

Da tutto ciò consegue che il ruolo delle istituzioni politiche subisce in concreto una profonda trasformazione.

Ricapitolando ⁽⁴⁰⁾, mutano profondamente le caratteristiche delle economie nazionali, che assumono una diversa posizione nella divisione internazionale del lavoro e in quest'ambito si caratterizzano per un più elevato grado di specializzazione; le imprese cercano di acquisire nuovi e maggiori vantaggi su scala globale nel quadro di un sistema di produzione internazionale a sua volta caratterizzato da una costante crescita delle importazioni ed esportazioni, trasferimenti di tecnologia e sviluppo della ricerca nonché da imponenti movimenti finanziari. A fronte di tanto, nella società il ruolo dei meccanismi di protezione diminuisce, mentre al contempo prendono forma nuove situazioni di conflitto sociale unitamente alla ricerca dei mezzi con i quali poter influire sulle scelte determinate dal nuovo contesto economico. Questo, mentre sul versante istituzionale si constata che le politiche economiche nazionali diventano meno efficaci non solo per l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali e per la sussistenza di vincoli internazionali alle politiche fiscali e monetarie, ma anche per le dimensioni del fenomeno con il quale i singoli Stati sono chiamati a confrontarsi. Tale situazione determina la ricerca di nuovi strumenti di politica economica internazionale e quindi, da un lato, un accrescimento del grado di interdipendenza tra gli Stati e le relative economie e, dall'altro, una maggiore conflittualità tra gli Stati stessi nella misura in cui l'obiettivo della massimizzazione dei vantaggi perseguita da uno di essi confligga con gli scopi cui un altro è proteso; in un circolo che sembra non aver fine, la ricerca di tali nuove strategie è peraltro condizionata dalle scelte delle stesse imprese, in gran parte svincolate dall'interesse nazionale se non nella misura in cui questo, in quanto contesto operativo, contribuisca al sostegno della competizione ⁽⁴¹⁾.

Questo solo in ordine alle nuove prospettive politiche aperte dagli effetti economici della globalizzazione. Le istituzioni sono tuttavia chiamate a fronteggiare ulteriori e forse non meno rilevanti cambiamenti nella dimensione culturale, a sua volta decisiva nell'ambito dell'evoluzione del fenomeno, attesa la determinante rilevanza delle comunicazioni per l'esistenza dello stesso. Oltre a favorire gli scambi economici, la tecnologia dei mezzi di comunicazione di massa, infatti, investe in pieno il problema della definizione dell'identità collettiva, e quindi cul-

turale, di una comunità, e si pone in via immediata come fattore di cambiamento.

Anche per quest'ultimo aspetto, le analisi svolte si sono attestate su due differenti linee interpretative, la prima delle quali enfatizza l'aspetto di accettazione della diversità che la comunicazione globale introduce nel sistema e la seconda, invece, accentua gli aspetti di omologazione e uniformizzazione che la stessa determinerebbe. In ogni caso, la asserita cultura globale non può che scompaginare una identità comunitaria data, in quanto priva del senso storico ⁽⁴²⁾ che accompagna la trasmissione della stessa nello scorrere delle generazioni e che si risolve nel sentire di appartenere ad un certo mondo e di dividerlo. Mai come in questo caso il problema è tutt'altro che teorico ma investe i comportamenti quotidiani. Si prospetta in tal modo un dilemma politico lungo le linee che passano per l'assimilazione della cultura dominante piuttosto che attraverso l'accettazione di una nuova e comune cultura globale nei termini in cui questa viene definendosi giorno per giorno, dando origine ad un'alternativa nella quale a possibili esiti pluralistici ed integranti nel senso della accettazione dell'altro si contrappongono soluzioni di chiusura.

Il sistema di reti

La dimensione politica si profila dunque come il prodotto di più fattori e, a sua volta, costituisce un elemento propulsivo del mutamento in atto.

Il processo di interazione sociale da cui tale dimensione trae origine non è, tuttavia, come non è mai stato, risolvibile alla stregua dell'applicazione di un solo parametro, sia pur complesso; per la sua definizione, al contrario, occorre tener presente che la vita sociale e quella di ciascuno si articola in una serie di appartenenze distribuite su una pluralità di reti che non hanno certo atteso la globalizzazione per strutturarsi e che può essere in sostanza ricondotta a cinque diversi livelli di interazione socio-spaziale ⁽⁴³⁾.

Viene così in primo luogo in rilievo l'appartenenza locale, che si compendia principalmente nel complesso dei rapporti costituiti nell'ambito dello Stato-nazione, rappresentando quella nazionale, appunto, la seconda delle reti accennate; quest'ultima, poi, entra in gioco quale elemento costitutivo delle reti internazionali. Essendo, come accennato, diverso il concetto di internazionalità da quello di transazionalità, ac-

canto alle reti internazionali si affianca una serie di reti appunto transnazionali ⁽⁴⁴⁾, che operano indipendentemente dallo Stato-nazione, senza tuttavia dover necessariamente assumere una portata globale. È invece proprio una caratteristica di estensiva e sovrapposta pervasività interattiva che denota l'ultimo livello reticolare costituito dalla rete globale — differenziandolo qualitativamente da quello transnazionale — la cui ricostruzione a fini definitivi presenta peraltro delle difficoltà non facilmente risolvibili.

È stato infatti osservato che i soggetti che a vario titolo dovrebbero in tesi comporla presentano comunque delle differenze sostanziali, radicate nella loro origine e derivate dal contesto in cui hanno precedentemente operato, le quali si risolvono in atteggiamenti il cui mantenimento è tale da minarne l'accettabilità globale ⁽⁴⁵⁾. In talune prospettazioni dell'argomento si è pertanto giunti a ritenere globale solo il prodotto dell'applicazione di talune logiche e, in un quadro dominato dalla illustrata opinione della preminenza della dimensione economica nel fenomeno della globalizzazione, si è osservato che l'estensione delle reti finanziarie e produttive, oltreché commerciali, è dovuto alla capacità del *modus operandi* proprio del capitalismo di istituire tali reti ⁽⁴⁶⁾.

Prescindendo in questa sede da tali affermazioni e dalle relative argomentazioni, che sembrano peraltro presentare qualche profilo tautologico, ciò che rileva ai fini in esame è come e in che misura le interazioni rappresentate dalle reti transnazionali e globali incidono su quelle locali, nazionali e internazionali e, in particolare, sulle istituzioni dello Stato-nazione.

Appare infatti tutt'altro che scontata la diffusa opinione secondo la quale tra gli effetti necessitati della globalizzazione non possono mancare il tramonto dello Stato-nazione e il conseguente depotenziamento, per non dire la neutralizzazione, delle sue istituzioni. Al contrario, accanto a chi in dottrina non ha mancato di osservare la natura di *locus artificialis* e non *naturalis* del mercato — che ha indole artificiale, politica e storica ed è quindi fatto con l'arte del legiferare ⁽⁴⁷⁾ dalle istituzioni che, data la sua politicità, ne fanno oggetto di scelta legislativa — si è pure ritenuto ⁽⁴⁸⁾ che lo sviluppo e l'esistenza stessa delle reti non connesse alla geografia dello Stato-nazione sia dovuta proprio all'azione di tale soggetto, che ha creato dunque la cornice, sia propriamente normativa che più ampiamente di contesto, grazie alla quale tali reti hanno potuto strutturarsi e continuare ad evolversi ⁽⁴⁹⁾.

Tanto premesso e tanto riconosciuto, non può in ogni caso negarsi che gli effetti del processo di globalizzazione sono e già sono stati di tale

portata da aver investito sin dalle fondamenta un modo di vivere associati e di riconoscersi in certe istituzioni, prima tra tutte il Parlamento, che per secoli ha riempito di senso la vita degli Stati trasformandola in storia. E non può del pari negarsi che i presupposti di tale processo — in particolare lo sviluppo della tecnica, che segue logiche proprie, del tutto indipendenti e per più versi opposte a quelle della politica — hanno determinato una trasformazione ontologica della dimensione politica⁽⁵⁰⁾. Se, infatti, l'essenza dell'uomo è stata classicamente e per secoli individuata nel suo essere «animale politico»⁽⁵¹⁾ per significare la sua capacità di sopravvivere, proprio materialmente⁽⁵²⁾, solo associandosi, e — pur variando l'idea del senso della politica al variare dei mondi che si sono succeduti nella storia — l'orizzonte in cui veniva iscritto l'agire politico era comunque e sempre quello umanistico, l'attuale accrescimento del livello di complessità appare invece suscettibile di indurre le forme della politica ad indossare nuove vesti ritagliate sul modello disegnato dalle possibilità tecniche⁽⁵³⁾.

Ed è proprio quest'ottica che mi sembra allora euristicamente la più appropriata per cercare di capire il senso dei cambiamenti registrati dall'istituzione Parlamento nel corso degli ultimi anni e quindi tentare di individuarne le prospettive future.

Fenomeni quali, ad esempio, la più frequente utilizzazione di fonti diverse dalla legge, l'utilizzazione della stessa come una sorta di sanzione, per quanto solenne, di accordi raggiunti fuori dal Parlamento, la diminuzione del *quantum* di sovranità concreta spettante all'istituzione in esame e da questa quindi esercitabile, l'incremento della dimensione internazionale dell'attività parlamentare, non possono che essere letti unitamente ad una rivisitazione di cui quei fondamenti prima accennati e sui quali poggia il senso profondo dell'istituzione, e che vengono modificati dalle dinamiche ambientali, e quindi sociali, prima illustrate.

Sul movimento di alcuni punti fermi

Appare dunque necessario soffermarsi — sia pur sinteticamente, per quanto possibile — sul significato che sembrano oggi assumere nel contesto descritto alcune delle nozioni sulla scorta delle quali siamo abituati a leggere la dimensione politica della realtà e che riempiono di senso le istituzioni chiamate a governare la vita associata. I processi di cambiamento in atto sono peraltro di tale rilievo da investire — oltre, come accennato, i percorsi esistenziali di ciascuno — ogni livello delle reti in

cui si articola la società, apportando modifiche strutturali che riflettono direttamente sulle istituzioni che da questa traggono origine, prima tra tutte, in quanto istanza portatrice della rappresentanza generale, il Parlamento.

Le modificazioni che appaiono in tal modo profilarsi sono peraltro ben lungi dall'essersi consolidate e dal consentire, quindi, una ricognizione che non sia limitata alla descrizione del senso del loro movimento, sicché l'unica riconduzione ad unità plausibile appare, allo stato delle indagini, quella meramente fenomenologica, dalla quale è tuttavia forse possibile tentare di trarre talune indicazioni sui possibili scenari che sembrano aprirsi nella vita dell'istituzione parlamentare.

a) la cittadinanza nella comunità globalizzata

Le nozioni di comunità e di cittadinanza hanno avuto storia diversa ma non separata e, essendo proprio quelle a più diretto contatto con una situazione percepita in termini di appartenenza del soggetto e di interazione politica, sono le più immediatamente investite dai cambiamenti in atto e quindi possono e devono essere lette in stretta complementarità.

La tradizionale lettura della cittadinanza (resa in termini prevalentemente giuridici) come individuazione della posizione di un singolo nei confronti di un certo ordinamento sovrano, appare infatti superata nel più recente dibattito in materia ⁽⁵⁴⁾, che ha evidenziato l'ampiezza del concetto oltrepassandone la funzione di momento di collegamento tra il singolo e l'ordinamento per sottolinearne piuttosto quella politica, che si compendia nella relazione che collega il soggetto alla comunità e nel conseguente e complessivo regime dei diritti e dei doveri che ne deriva ⁽⁵⁵⁾.

Tale evoluzione mi sembra peraltro non casualmente analoga a quella avvenuta in ordine all'essenza del concetto di comunità, dove alla visione classica e ottocentesca della stessa come luogo del comune sentire e dell'immediato, diretto coinvolgimento affettivo, è andata sostituendosi una prospettazione incentrata piuttosto sulla percezione di un destino comune e, più in particolare, sull'appartenenza alla comunità come momento imprescindibile per il perseguimento e il conseguimento del bene o almeno dell'interesse comune; significativamente, l'evoluzione del concetto si è svolta parallelamente al delinarsi di società connotate da un grado sempre più crescente di complessità, ed ha in definitiva reso compatibile con quello di comunità il concetto di modernità ⁽⁵⁶⁾.

Ed è proprio il momento di identificazione del singolo nella collettività che viene posto in crisi dai processi sociali dianzi descritti, primo tra

tutti quello della globalizzazione, e che trovano ora il loro acme nella crisi dello Stato-nazione e nel connesso riassetto delle nozioni in esame, il quale circolarmente si ripercuote sulle istituzioni e, ancora una volta, principalmente su quelle rappresentative. L'attribuzione della cittadinanza, infatti tende a diventare un evento del tutto formale ove non corrisponda al senso di appartenenza ad una comunità e costituisca, quindi, fattore di raggiungimento di uno scopo condiviso. Il collante comunitario viene allora sostituito da altri elementi, come, ad esempio, storicamente accadde in occasione dell'estensione della cittadinanza romana a tutti gli abitanti liberi dell'impero (212 d.C.); tale evento completò infatti la sostituzione della partecipazione politica dei singoli — risalente alle istituzioni repubblicane e quindi all'epoca in cui lo Stato, con la relativa cittadinanza, si limitava ad una sola città — con l'universalistica simbologia del potere imperiale, evidentemente più idonea a sostenere un'eterogeneità di fini solo parzialmente condivisi dalle varie popolazioni⁽⁵⁷⁾; e tale processo di sostituzione, appunto, poté essere completato perché già altro imperatore — con atto non già di pazzia, ma espressione di una precisa volontà politica — aveva potuto nominare senatore un suo cavallo, a mostrare il rispetto e la considerazione che nutriva nei confronti dei *patres conscripti*.

D'altro canto, se è vero che la moderna nozione di cittadinanza trae origine dalla Rivoluzione francese, non a caso in coincidenza all'affermarsi dell'idea dello Stato-nazione, non è meno vero che la questione dell'identità politico-giuridica del singolo all'interno di una data comunità costituisce una problematica sempre presente in ogni momento della vita associata⁽⁵⁸⁾ e variamente risolta nel corso dei secoli lungo una vicenda che in questa sede non è possibile ricostruire ma che in ogni suo momento — dal corporativismo medievale al significato della persona (anche fisica) del re, dalla traslazione della città nella nazione come al popolo ovvero allo Stato — è stata intessuta di una simbologia unificante e destinata a rendere, sovente proprio materialmente, presente la dimensione della comunità e la sua unità⁽⁵⁹⁾.

Ora, quello che nell'esperienza attuale appare con maggior evidenza è la difficoltà di individuare e precisare un'identità collettiva che — in verità in tutte le appartenenze della vita di ciascuno, e non solo nella sfera politica — non si riduca ad una mera petizione di principio per essere, invece, rispondente alla consapevolezza della propria essenza continuativa nel tempo⁽⁶⁰⁾ come comunità nei termini sostanziali dianzi precisati e, conseguentemente, sia in grado di riempire di senso la presenza e l'opera delle istituzioni rappresentative come il Parlamento. In

caso contrario, infatti, avrebbero riscontro fattuale, e quindi fondamento, quelle opinioni, prima richiamate, secondo le quali il rito parlamentare sarebbe ormai (irreversibilmente) scaduto a mera ritualità, le forme procedurali (chiamate a garantire la democrazia) ridotte a vuoto formalismo, e la simbologia unificante a un simulacro destinato ad evocare una presenza ormai irrimediabilmente scomparsa.

Se in ordine alle connessioni tra cittadinanza e comunità è stato sin dai tempi di Aristotele (per il quale i confini della città — ossia dello Stato — dovevano giungere sin dove la voce dell'araldo poteva arrivare ⁽⁶¹⁾) evidenziato lo stretto legame tra dimensioni dello Stato e partecipazione politica, ed il tema è stato più volte affrontato dalla pubblicistica in relazione alla crisi dello Stato-nazione (analizzando le forme di partecipazione ad unità più piccole dello Stato, per le quali si è anche parlato di cittadinanza minore, e quelle ad entità sovranazionali, come l'Unione europea, per le quali, invece, si parla di cittadinanza maggiore ⁽⁶²⁾), il punto decisivo per la messa a fuoco della problematica in esame mi sembra ancora una volta consistere nella precisazione degli effetti delle dinamiche in atto sul senso di appartenenza, di partecipazione e sul significato della rappresentanza.

Infatti, gli strumenti logici e culturali che usualmente utilizziamo (che siamo abituati ad utilizzare) per la riconduzione a sistema e la comprensione delle dinamiche politiche, cui circolarmente in tal modo diamo senso, fanno perno su nozioni costruite nel corso dei secoli con materiali forse ormai in gran parte superati, alle cui definizioni forse non risponde più la stessa sostanza che tramite esse si intende abitualmente richiamare. In particolare, il modello non solo descrittivo ma anche assiologico della sfera pubblica solitamente utilizzato è stato costruito e vive su alcuni paradigmi (soggetto, azione, comunicazione ⁽⁶³⁾) che sembrano profondamente modificati dai processi sociali in atto e che, tuttavia, sono centrali nella definizione della funzione di rappresentanza generale affidata al Parlamento, e tra i quali mi sembra decisiva ai fini in esame la nuova configurazione della soggettività che sembra emergere dalla dinamica di tali processi.

Il soggetto dal quale e per il quale è stata costruito e teorizzato il sistema di interazione politico che, con le relative istituzioni, ancora struttura le nostre società, pare infatti, ormai, qualcosa di qualitativamente diverso non solo dal modello classico in base al quale la politica costituisce l'essenza più intima dell'uomo ⁽⁶⁴⁾ ma anche, in una prospettiva più moderna, da quel soggetto che nelle possibilità offerte dalla vita associata trova più semplicemente il terreno per la realizzazione dei propri

personali obiettivi, grazie all'inserimento in e all'utilizzazione di un contesto di beni che, sia direttamente che indirettamente, contribuisce al suo benessere ⁽⁶⁵⁾. I sommovimenti sociali che si è sopra cercato di descrivere hanno infatti determinato una frammentazione prima e una destrutturazione poi del quadro sociale che a sua volta ha dato origine, su quello dei percorsi esistenziali, ad una radicalizzazione del senso della soggettività che pare ormai inesorabilmente risolversi in soggettivismo ⁽⁶⁶⁾. L'incertezza che domina tali percorsi si riflette immediatamente, indebolendolo, sul senso di appartenenza, ed il dominante soggettivismo non può evidentemente che ritenere talmente propria la dimensione progettuale da non consentire che essa possa essere mediata o rappresentata; ciò si riflette ancora una volta sulla sfera pubblica in una reazione a catena all'esito della quale si dissolve il tessuto di reti che connette l'esperienza trasformandola in memoria e, in ultima analisi, questo processo tende a rendere evanescente la stessa dimensione biografica, che non è mera successione di fatti ma composizione degli stessi in un orizzonte più ampio che valga a riempirli di senso ⁽⁶⁷⁾.

b) i cerchi della rappresentazione

Occorre, allora, cercare di capire come un universo così frammentato e molecolare possa essere rappresentato, ossia che significato abbia in questo contesto la funzione di rappresentanza generale propria del Parlamento ⁽⁶⁸⁾. Soprattutto, precisare il valore e l'effetto oggi dell'eccedenza istituzionale ⁽⁶⁹⁾ della rappresentazione politica rispetto alla mera rappresentanza ⁽⁷⁰⁾ della società da cui trae origine e, quindi, se alla *fic-tio* strumentale (lo stare al posto di un altro) su cui si basa l'istituto in esame sia (ancora) connesso un plusvalore sostanziale tale da rendere le istituzioni rappresentative qualcosa di qualitativamente diverso da una mera riproduzione della sfera rappresentata. Alla stregua delle considerazioni sinora svolte, infatti, tale questione appare determinante ai fini della individuazione dei termini e delle modalità che precisano oggi, e in prospettiva, il ruolo del Parlamento nella rete di sistemi e sottosistemi cui appartiene e di cui è parte integrante.

La vicenda della rappresentanza — ripercorrendo la quale si rievocerebbe l'intera storia costituzionale, dell'Occidente almeno ⁽⁷¹⁾ — è sempre stata peraltro, proprio per il suo rilievo, una delle più travagliate, ed è stata interamente giocata sul valore dei termini dell'accennato binomio identità-rappresentazione ⁽⁷²⁾. Nelle società complesse, almeno a partire dal primo dopoguerra, la rete di appartenenze è divenuta poi tal-

mente fitta da iscrivere il secolo sotto il segno dell'irrappresentabilità⁽⁷³⁾; in quelle globalizzate, inoltre, come si è cerchiato di evidenziare, tali appartenenze non solo non sono (interamente) riconducibili a quelle consolidate, ma, sia per ragioni strutturali sia per effetto dell'indotto soggettivismo, vengono caratterizzate da un tasso di volatilità estremamente elevato, il che priva quasi di senso i termini concreti della rappresentazione rendendola per più versi inafferrabile.

Il livello di complessità non può infatti che interagire con la struttura dei modelli di rappresentanza, come conferma la storia stessa della nozione⁽⁷⁴⁾. Per limitarsi ad una estrema sintesi di alcune linee di evoluzione dell'istituto in età contemporanea, la rappresentanza nasce prima limitata in senso censitario, e in quest'ambito la comune appartenenza si evidenzia immediatamente e con forza, dando origine al cosiddetto notabilato, per poi, con la progressiva estensione del suffragio, trovare il baricentro di mediazione del rapporto tra rappresentati e rappresentanti nel sistema dei partiti, che, in ultima analisi, diventano i soggetti catalizzatori della rappresentanza — e anche nel corso di tale momento dell'evoluzione della nozione ci fu un momento critico nella vita dell'istituzione parlamentare, della quale fu preconizzata la rapida fine proprio a causa della funzione rappresentativa svolta dai partiti⁽⁷⁵⁾. Per un certo periodo, e a fronte di una società per alcuni versi stabile e per altri bloccata, tali organizzazioni hanno effettivamente svolto il predetto ruolo di catalizzatore di identità collettive, posto tuttavia a sua volta in crisi dal progressivo crescere del livello di complessità, che ha determinato una diminuzione delle loro capacità di monopolizzare il piano politico delle relazioni sociali e una trasformazione dei circuiti di organizzazione politica. Contestualmente all'affievolirsi della funzione di aggregazione svolta dai partiti e all'infittirsi delle articolazioni interne alla società, è corrispondentemente cresciuto il ruolo dei gruppi di interesse⁽⁷⁶⁾, ossia, in sostanza, quello di altra istanza di mediazione che si caratterizza, non sempre, per la settorialità e, sempre, per l'irresponsabilità costituzionale⁽⁷⁷⁾; anche tali strutture organizzative paiono tuttavia smarrire oggi il senso del loro fare a fronte dei cambiamenti determinati dall'effetto di spiazzamento operato senza tregua dalla globalizzazione, che rende vago il luogo e fluttuante la consistenza dell'interesse da esse singolarmente perseguito.

La situazione illustrata radicalizza quindi i problemi interni alla nozione moderna di rappresentanza che, da un punto di vista concreto, vengono strumentalmente risolti nelle varie esperienze mediante l'utilizzazione di tre modelli istituzionali. Il primo di tali modelli vede nella

rappresentanza un rapporto di delega (nel quale il rappresentante è un esecutore vincolato da un mandato imperativo), mentre il secondo la impongono invece a caratteristiche fiduciarie (il rappresentante è autonomo e può liberamente interpretare l'interesse dei rappresentati); il terzo modello, infine, introduce un'equazione obbligatoria tra universo rappresentato e struttura rappresentante (si parla al riguardo di rappresentanza-specchio o di rappresentanza sociologica), per effetto della quale le caratteristiche del primo devono (tendenzialmente in via integrale) riflettersi nella seconda ⁽⁷⁸⁾. Quale che sia il modello prescelto, e prescindendosi quindi dalle loro intrinseche caratteristiche, emerge anzitutto in ogni situazione non solo l'evidente necessità di un preciso assetto istituzionale per dar corpo alla sostanza rappresentata, ma anche, correlativamente, l'influsso circolare del modello prescelto su di essa.

Ciò, in quanto la rappresentazione, in ultima analisi, altro non è se non un canale di comunicazione, e le forme in cui essa si svolge sono quelle che strutturano la dialettica per mezzo della quale una comunità si riconosce in società politica. È proprio in quest'ottica, infatti, che può apprezzarsi appieno il senso più profondo della funzione rappresentativa, che non si risolve in una prospettiva chiusa ma consiste, invece, in un flusso continuo di reciproco scambio tra i termini del rapporto in virtù del quale la *fictio* cui si prima accennava acquista sostanza e vita e nel quale si stempera fortemente, senza tuttavia annullarsi, il binomio identità-rappresentazione.

Non mi sembra infatti esagerato affermare che in una società complessa la permanenza di tale caratteristica qualitativa, sulla quale si tornerà più avanti, è vera e propria condizione di sopravvivenza; ciò non solo in relazione al fondamentale esercizio del controllo sull'attività dei rappresentanti che essa consente, ma proprio per evitare l'implosione o la deriva di un universo rappresentato sottoposto a continue tensioni, nel quale le istanze marginali sarebbero altrimenti destinate alla totale irrappresentabilità istituzionale. Resta quindi confermata l'esigenza che la rappresentazione deve svolgersi su un piano istituzionale che esalti la duplice e permanente conoscibilità dell'attività svolta nell'esercizio del mandato e delle istanze che emergono giorno dopo giorno in una società che non è mai uguale a se stessa; il soddisfacimento di tale condizione implica la sussistenza, accanto ad un regime quant'altri mai ampio di pubblicità, del più vasto pluralismo possibile nella rappresentazione.

Sono le condizioni della rappresentanza generale, ossia proprio di quel tipo di rappresentanza attribuita al Parlamento. Quest'ultimo, dunque, pur non potendo certo rivendicare il monopolio della rappresenta-

zione sociale, resta il luogo dove il pluralismo delle idee e delle opinioni può istituzionalmente esprimersi al più alto grado possibile. È anche per questa ragione che, in ottiche ancora imperniata sul primato della funzione legislativa nella ricostruzione della funzione complessivamente assegnata all'istituzione parlamentare, una ridefinizione dello spazio attribuito alla legge ordinaria dello Stato può essere vissuto come riduzione della democrazia pluralistica ⁽⁷⁹⁾.

c) il problema della legge

Nel corso degli ultimi anni la cosiddetta “questione della legislazione” ha infatti acquisito un rilievo di particolare spessore, sia in relazione alla tipologia delle fonti chiamate a far fronte alla — per più versi paradossale — crescente richiesta di regolamentazione proveniente dalla società sia — e per conseguenza — in ordine al significato proprio della legge ordinaria approvata dal Parlamento, tanto che si può ormai parlare di un «problema della legge» ⁽⁸⁰⁾. La questione è tanto più significativa in quanto, come accennato, il Parlamento è, in verità sin troppo ⁽⁸¹⁾, caratterizzato proprio dall'essere il titolare della funzione legislativa.

Quanto al primo aspetto richiamato, è infatti ben noto che, specie a partire dalla legislatura in corso ⁽⁸²⁾, l'attività legislativa del Parlamento ha subito una profonda trasformazione ⁽⁸³⁾ ed una flessione quantitativa. Il corrispondente aumento del ricorso a fonti altre — e tendenzialmente più flessibili, sebbene non necessariamente meno inflattive ⁽⁸⁴⁾ — rispetto alla legge, è venuto peraltro configurandosi, al di là di taluni aspetti necessitati, come frutto di una ben precisa scelta di politica legislativa ⁽⁸⁵⁾, diretta in prima istanza a fronteggiare e correggere le difficoltà dovute a quel fenomeno che viene solitamente ricondotto alla cosiddetta “inflazione legislativa” ⁽⁸⁶⁾, che a sua volta trova origine nel fatto che a seguito del progressivo e descritto accrescersi del livello di complessità la legge (ordinaria) si è mutata da norma generale in strumento di governo ⁽⁸⁷⁾.

Così, esaminando le risultanze dell'ultimo anno di attività legislativa, si riscontra una tendenziale diminuzione del numero delle leggi approvate dal Parlamento (86 nel 1997, 96 nel 1998 e 72 nel 1999 ⁽⁸⁸⁾; la media mensile di produzione legislativa è stata pari a 6 nel 1999, a 8 nel 1998 e a 7,1 nel 1997), un decremento della quota di quelle approvate dalle commissioni in sede legislativa (da 54 nel 1998 a 23 nel 1999; erano state 13 nel 1996 e 48 nel 1997; la quota, pari al 33 per cento del

totale nel 1998, è passata al 12 per cento) ed un aumento di quella relativa alle leggi di delega e di delegificazione (20 nel 1998 e 18 nel 1999, pari tuttavia, rispettivamente, al 21 e al 25 per cento del totale).

In ordine a quest'ultimo aspetto, la prosecuzione della tendenza al trasferimento di funzioni normative in capo all'esecutivo ha fatto per la prima volta registrare nel 1999 un sorpasso del numero dei decreti legislativi emanati dal Governo rispetto a quello delle leggi approvate dal Parlamento (94 contro 72; erano stati 69 contro 96 nel 1998, 82 contro 86 nel 1997 e 23 contro 26 nel 1996). Ciò ha altresì determinato ulteriori effetti nell'attività parlamentare, essendo conseguentemente aumentata l'attività delle commissioni in sede di espressione del parere sugli schemi di decreti legislativi presentati dal Governo (20 pareri espressi nel 1996, 63 nel 1997, 79 nel 1998 e 108 nel 1999) ed essendo stati introdotti nuovi strumenti di verifica degli atti predisposti dall'esecutivo (come accennato, si tratta della verifica svolta dal Comitato per la legislazione sulla qualità degli schemi di decreto legislativo o di regolamento e sulla loro efficacia ai fini della semplificazione e del riordino della legislazione vigente; della possibilità per le commissioni di svolgere una vera e propria istruttoria in occasione dell'esame degli schemi di atti normativi del Governo; dell'analisi di impatto delle regolamentazione sui destinatari delle norme); è stata inoltre incentivata e sviluppata una rilevante attività di cooperazione interistituzionale per il miglioramento della qualità della legislazione ⁽⁸⁹⁾.

Il quadro della (tendenziale) trasformazione della funzione legislativa non può peraltro essere completo senza tener presenti gli effetti in materia della produzione normativa comunitaria e, in particolare, del recepimento delle direttive, atteso che la rilevanza della normativa predetta è, sia qualitativamente che quantitativamente, tale da incidere profondamente sulla quella nazionale e, quindi, sullo svolgimento della funzione stessa, oltrechè, come sarà in seguito meglio evidenziato, sulla percezione della quota di sovranità spettante in concreto all'organo che la esercita. Solo negli ultimi quattro anni, sono stati emanati 95 decreti legislativi attuativi di leggi comunitarie (15 nel 1996, 28 nel 1997, 17 nel 1998 e 35 nel 1999; il che, peraltro, ha determinato la risalita dell'Italia dal quattordicesimo al decimo posto nell'Unione per quanto riguarda il grado di recepimento delle direttive) ⁽⁹⁰⁾.

La ridefinizione dei confini della funzione legislativa — talora erroneamente vissuta come una sorta di *capitis deminutio*, anziché come una rivitalizzazione della stessa — deriva direttamente dalla ormai pressoché inestricabile complessità delle società contemporanee ed induce pertan-

to a tentare di definire il significato ed il senso attuale dell'utilizzazione dello strumento della legge ordinaria dello Stato.

La spinta verso la normativizzazione di molteplici aspetti della vita associata, in una prospettiva ancora "classica" della funzione e del ruolo della legge ⁽⁹¹⁾, sorge infatti al momento del passaggio storico dallo Stato liberale a quello democratico per effetto della individuazione del piano normativo come luogo di risoluzione del conflitto sociale ⁽⁹²⁾, e diventa via via più forte nel corso dei decenni successivi, che hanno visto il passaggio allo Stato sociale, atteso il costante accrescimento del grado di complessità in conseguenza delle sempre maggiori interferenze e connessioni tra le reti sociali, e ciò fino ai fenomeni di globalizzazione in atto. Questi ultimi, a loro volta, hanno determinato una situazione nuova, di natura permanente e, anzi, in progressiva accelerazione, le cui caratteristiche sono dettate da ragioni strutturali di complessità della società contemporanea nelle economie più avanzate e più integrate, alla quale si accompagna il duplice e (apparentemente) contraddittorio fenomeno per il quale, a fronte di forme sempre più evidenti di disagio causate dal peso complessivo di normative di diversa origine e finalità, non cessa tuttavia la pressante richiesta di produzione normativa. Il più ampio grado di articolazione — e frammentazione — della società, unitamente alla crescente contrattualizzazione dei rapporti, peraltro, determina al contempo un indebolimento dei centri di autorità e una nuova, ulteriore richiesta di tutela normativa, mentre il venir meno del tessuto connettivo a lungo rappresentato dai partiti di massa polverizza la rappresentanza degli interessi e rende (ancora) più difficoltosa l'individuazione di quello generale ⁽⁹³⁾.

La richiesta e la necessità di produzione normativa — peraltro non necessariamente di normativa di fonte statale o, più ampiamente, pubblica — deriva quindi proprio dalle accennate interazioni e interferenze tra le reti locali, nazionali e internazionali che, in ultima analisi, unitamente a quelle transazionali e alle caratteristiche dell'economia globalizzata sopra illustrate, strutturano la complessità attuale e postulano risposte differenziate tanto sul piano del soggetto chiamato a fornirle quanto su quello della corrispondente individuazione dello strumento normativo più idoneo a farvi di volta in volta fronte.

In questo quadro, lo spazio riservato alla legge ordinaria dello Stato — ossia all'atto approvato da entrambe le Camere che in tal modo, secondo quanto previsto dall'articolo 70 della Costituzione, esercitano la funzione legislativa ⁽⁹⁴⁾ — mentre sulla scorta di un primo riscontro meramente quantitativo dei dati illustrati e delle tendenze in atto appa-

re restringersi acquista, al contrario, un più ampio e significativo ambito, coerente, da un lato, con le coordinate del sistema costituzionale sia materia di fonti sia di divisione dei poteri e, dall'altro, con quello del reale assetto dell'attuale potere governante ⁽⁹⁵⁾. Tale ambito sembra peraltro adeguarsi a quello più proprio dello strumento legislativo come esso si dimensiona sulla scorta dell'esperienza storica sia pregressa che attuale e, infine, proprio per effetto di questa ri-collocazione, in grado di rispondere a domande sociali che vanno anche al di là di quelle relative in senso stretto alla richiesta di normazione ⁽⁹⁶⁾.

Per quanto riguarda il primo degli aspetti evidenziati, deve anzitutto osservarsi in via generale ⁽⁹⁷⁾ che, in un sistema a costituzione rigida, l'applicazione del criterio della competenza accanto a (o, a maggior ragione, in sostituzione di ⁽⁹⁸⁾) quello gerarchico, determina delle interferenze sulla forza della legge ordinaria, nel senso della possibile sussistenza di limiti di materia e di ulteriori requisiti di validità, nonché della dissociazione tra forza attiva e passiva della stessa. Già la presenza di criteri costituzionali di attribuzione di specifiche competenze a determinate fonti implica quindi la crisi del modello tradizionale della sovranità del Parlamento e dell'onnipotenza della legge ⁽⁹⁹⁾, e, storicamente la limitazione dei poteri — e, in particolare, del potere politico, sia esecutivo che legislativo — si è proprio concretizzata nell'imposizione di regole superiori sostanzialmente e in prima istanza dirette a garantire la correttezza procedurale e le libertà fondamentali del cittadino ⁽¹⁰⁰⁾. La problematica delle fonti, infatti, è intimamente connessa, come accennato, con quella della divisione dei poteri nella misura in cui questa concretamente si risolve in attribuzioni di competenza e struttura, quindi, la forma di governo.

Ora, al di là delle tralattive schematizzazioni in materia che sterilizzano divulgandole teorie di grande complessità basate sull'osservazione di situazioni in continuo movimento ⁽¹⁰¹⁾, la centralità del potere legislativo nell'attività normativa può essere, come difatti è stata in epoca liberale, quasi esaustiva della stessa a fronte di una società che può e chiede di essere governata con atti di ampia portata caratterizzati dalle coordinate classiche di generalità e astrattezza proprie della legge in una visione classica; ma tale centralità cessa d'essere anzitutto esclusiva e talvolta preminente in una società complessa, nella quale la funzione normativa non può che essere distribuita su una pluralità di centri a diversi livelli. Ed in effetti, almeno a partire dall'epoca in cui l'interventismo statale si è fatto via via più pressante, lo svolgimento della funzione normativa è stato progressivamente adeguato a coordinate articolate sia in senso ver-

ticale (mediante l'attribuzione di quota della stessa ad altri organismi, quali ad esempio le regioni o le unioni internazionali) che orizzontale (con la divisione della stessa tra Parlamento e il complesso Governo-amministrazioni pubbliche).

Centralità del potere legislativo significava quindi, e inoltre, centralità del Parlamento, nella duplice accezione secondo la quale gli atti degli altri poteri da questo derivavano (e dovevano pertanto limitarsi o ad applicare le deliberazioni del legislativo o a farle rispettare) e in quella fondata sulla preminenza dell'atto eponimo in una prospettiva quasi sacrale dello stesso ⁽¹⁰²⁾; tale rilievo della legge si giustifica peraltro, in una prospettiva storica, anche come effetto della funzione di strumento dell'uguaglianza svolta dalla stessa nel corso delle rivoluzioni borghesi che ebbero luogo, non certo casualmente, agli albori dell'*âge d'or* del parlamentarismo.

Centralità del Parlamento, nel nostro Paese, è tuttavia espressione che non si riferisce solo ad una possibile organizzazione del modello costituzionale, ma richiama (ed è, anzi, questa la sua preminente utilizzazione oggi in Italia) una stagione della vita repubblicana nella quale il Parlamento — per effetto del combinato disposto di ragioni propriamente costituzionali determinate in non piccola misura dalla storia (la posizione di relativa debolezza dell'esecutivo di fronte al Parlamento, scelta dai costituenti al termine di un conflitto mondiale e di una guerra civile, dopo oltre venti anni di dittatura), della fragilità dei governi di coalizione ed di altre cause di natura politica-sociale (la mancata alternanza per decenni alla guida dell'esecutivo, che ha esaltato la funzione di rappresentanza parlamentare) — ha svolto, principalmente proprio tramite l'esercizio del potere legislativo ⁽¹⁰³⁾, il ruolo di “camera di compensazione” delle tensioni che hanno attraversato alcuni dei più difficili periodi della storia repubblicana ⁽¹⁰⁴⁾.

Anche da questo nasce quella accennata sensazione di disagio che sembra diffusamente percepirsi in ambito parlamentare circa il nuovo profilo che va delineandosi della funzione legislativa, che pure non pare difforme da quella già in atto, e non da pochi anni, in altri Paesi senz'altro paragonabili all'Italia quanto a struttura sociale ⁽¹⁰⁵⁾.

d) L'erosione della sovranità

La nozione di sovranità è forse quella che più di ogni altra è dichiarata in crisi nel dibattito attuale, e ciò non solo in ordine alle tematiche più propriamente istituzionali, ma anche in relazione agli effetti più generali di tale crisi nel tessuto sociale ⁽¹⁰⁶⁾.

Si assiste, infatti, ad un processo di ridefinizione dei suoi antichi contenuti per ricollocarla in un contesto caratterizzato dalla globalizzazione, dall'interdipendenza e dal lento emergere di una concezione democratica della sovranità, che prende il posto della precedente versione totalitaria in base alla quale uno Stato all'interno dei propri confini non aveva né controllori né limiti ⁽¹⁰⁷⁾. Ciò è tutt'altro che casuale, non solo per le ragioni sopra esposte e relative al contesto determinato dalla globalizzazione ed al problema della legge, ma soprattutto perché quella di sovranità è nozione che emerge e si afferma contestualmente al sorgere dello Stato moderno prima e dello Stato-nazione poi; è evidente che la crisi del senso delle nozioni di Stato e di nazione trascinano con sé quello della sovranità ⁽¹⁰⁸⁾.

Non è del pari casuale che il tema della sovranità (e della sua crisi) sia intimamente connesso con quello dell'istituzione parlamentare (e della sua crisi ⁽¹⁰⁹⁾) poiché, mentre nelle Costituzioni contemporanee è solitamente e solennemente dichiarata l'appartenenza della sovranità al popolo ⁽¹¹⁰⁾ (al quale peraltro non può che appartenere in una forma di Stato repubblicana ⁽¹¹¹⁾), nel comune sentire il depositario della stessa è proprio il Parlamento ⁽¹¹²⁾, anche per effetto di quella «rappresentazione mitica» che nella coscienza collettiva, per il tramite della rappresentanza generale, unifica le idee, appunto, di Parlamento e sovranità ⁽¹¹³⁾.

In estrema sintesi, la sovranità indica il potere di comando di ultima istanza in una società politica, quindi il potere supremo, esclusivo e non derivato ⁽¹¹⁴⁾. La razionalizzazione prima e la giuridicizzazione del concetto poi, nel corso dei secoli, hanno consentito la trasformazione del potere di fatto in potere legittimo ⁽¹¹⁵⁾.

Prescindendo dalla vasta complessità del tema, che resta in assoluto uno dei più affascinanti non solo del diritto pubblico ma anche della scienza politica ⁽¹¹⁶⁾, mi preme qui sottolinearne solo due aspetti: il primo, relativo alla inscindibile interconnessione storica tra sovranità e Stato moderno; il secondo, quello della costante presenza di fondamentali correnti di pensiero che hanno dato una lettura riduttiva della nozione di sovranità — lettura che si direbbe composita e quasi di risulta — ricostruendo con altre logiche e su altre coordinate il processo storico di formazione e sviluppo dello Stato moderno stesso.

Quanto al primo aspetto richiamato, va da sé che il nucleo sostanziale della sovranità era stato individuato ben prima dell'Evo moderno ⁽¹¹⁷⁾, sia nell'antichità che nell'Età di mezzo, quando le rivendicazioni dei Comuni prima — rispetto ai ceti e agli stati — e del Regno di Francia poi — rispetto ai due grandi poteri universali del Medioevo, il Papato e l'Im-

pero, oltrechè nei confronti della nobiltà feudale — si basavano sulla nozione di *plenitudo potestas*. Ed è proprio nel laboratorio politico del Regno di Francia che si avverano le condizioni per quella concentrazione ed unificazione del potere che saranno le caratteristiche dello Stato moderno e che si risolveranno nella eliminazione dei poteri dei corpi intermedi all'interno e di istanze superiori all'esterno. Non è certo casuale che la prima teorizzazione in termini moderni della sovranità sia dovuta a Bodin, per il quale essa è attributo distintivo dello Stato e si caratterizza per essere originaria, assoluta, indivisibile e perpetua, ed è inoltre particolarmente significativo che per questi la sovranità si esercita principalmente mediante l'esercizio della funzione legislativa ⁽¹¹⁸⁾.

Se sin dall'emergere della nozione si è dunque evidenziata la connessione tra sovranità e funzione legislativa, è stata posta altresì l'esigenza di limitare la sovranità stessa delimitandone i confini — vuoi per la persistenza di retaggi medievali, che si percepiscono nei fautori della teoria della sovranità limitata ⁽¹¹⁹⁾, vuoi per la postulata necessità della razionalità delle scelte in cui si concretizza l'esercizio del potere, affermata invece dai sostenitori dell'assolutezza della sovranità ⁽¹²⁰⁾ — unitamente a quella, intimamente connessa, di individuare il luogo di esercizio della stessa.

Il prodotto di questi due fattori, nel corso di una elaborazione plurisecolare modellata dalla storia ⁽¹²¹⁾, ha condotto prima ad uno stretto collegamento e ad una identificazione poi tra persona giuridica statale e sovranità; nello Stato, infatti, si realizza la sintesi tra la titolarità della sovranità e il luogo del suo esercizio, tra *rex* e *regnum*.

La progressiva e pervasiva identificazione dello Stato con l'ordinamento, ha tuttavia fatto sì che le dottrine astratte, ossia basate su una dissociazione tra politica e diritto, abbiano prestato il fianco non solo a critiche di tipo sostanzialistico, ma anche logico-formali, secondo le quali il nesso tra personalità giuridica statale e sovranità finisce comunque per affievolire quest'ultima fino alla dissoluzione, in quanto ove tale nesso sia configurato in termini di indissolubilità la sovranità altro non sarebbe se non un attributo dell'ordinamento ⁽¹²²⁾.

D'altro canto, come accennato, accanto alle teorie astratte, una non meno risalente e feconda linea di pensiero non ha rinunciato ad associare considerazioni realistiche, di natura politico-costituzionale, all'esame e alla valutazione delle realizzazioni istituzionali che vedevano implicata la nozione di sovranità. Se, infatti, si individua il perno della dottrina della sovranità nella riconduzione ad unica istanza del potere supremo, in una visione quindi monista dei rapporti politici, appare con immediata

evidenza che proprio contro tale visione si sono appuntati gli sforzi, peraltro coronati da successo, del costituzionalismo sin dal suo primo apparire nel XVIII secolo. Tali sforzi, infatti, sono sempre stati diretti ad impedire ogni concentrazione di potere grazie alla diffusione dello stesso in una pluralità di istituzioni, nell'ambito della quale la nozione di sovranità appare difficilmente riconducibile ad unità se non in un senso meramente formale e si risolve, quanto alle relative modalità di esercizio, in regole procedurali che ciascun organo è chiamato a rispettare nello svolgimento delle funzioni in cui si rende concreta la porzione di sovranità ad esso attribuita. Proprio la storia del costituzionalismo, peraltro, si intreccia indissolubilmente con quella del Parlamento sin dal sorgere dello Stato moderno, nella misura in cui il potere dell'organo rappresentativo fu dapprima distrutto o limitato in quanto espressione di istanze feudali e disgregatrici ⁽¹²³⁾ per rappresentare in seguito la soluzione atta alla acquisizione prima e alla mobilitazione del consenso poi, allorché venne avvertita la necessità di ampliare la base su cui fondare il potere dello Stato ⁽¹²⁴⁾ oltreché l'identità nazionale ⁽¹²⁵⁾.

Ad altri, più radicali, esiti, conducono inoltre le teorie, cosiddette pluraliste, che negano l'unità dello Stato per ricondurre alla asserita poliarchia sociale la dinamica decisionale e che non vedono, quindi, nello Stato un momento di sintesi. In quest'ottica, è ugualmente reciso il nesso tra persona giuridica statale e sovranità, con l'ulteriore effetto, però di annullare il senso di quest'ultima ⁽¹²⁶⁾.

Alla stregua della sia pur sintetica ricognizione svolta di tale percorso e dei cambiamenti sociali in corso, non sembrando certo fattualmente sostenibile l'inesistenza di una intrinseca unitarietà dello Stato-persona, e dovendosi piuttosto concordare con quelle osservazioni secondo le quali gli ordinamenti sono funzione della realtà sociali globali e non certo queste ultime funzione dei primi ⁽¹²⁷⁾, anche la nozione di sovranità deve probabilmente essere riletta in una prospettiva concreta e realistica, senza dimenticare che essa è caratterizzata dall'esercizio del potere.

Si giunge allora a delineare una visione aperta della sovranità, ossia una visione che nel complesso delle reti e dei sistemi interconnessi e interagenti individua una serie di rapporti dinamici tra le forze che proprio il potere esercitano e nei quali la nozione stessa si risolve. In quest'ottica, la questione giuridica dell'imputazione mi sembra assumere una dimensione formale e, al contempo, sdrammatizzarsi il rilievo della lamentata crisi della sovranità, proprio perché la sovranità, ossia il potere di decidere (in ultima istanza), esiste di fatto sempre e comunque. Il problema si converte, allora, in quello dell'individuazione dei centri

concreti di esercizio del potere e del *quantum* di sovranità, anche volta per volta, ad essi attribuito e dagli stessi in concreto esercitato.

Al riguardo mi sembra debba tenersi altresì presente che nei fatti anche il non esercizio dei poteri formalmente di competenza — eventualmente a causa della eccessiva frammentazione o contrapposizione di poteri altri, oltretché per espressa volontà — è in realtà un modo di decidere e, quindi, una modalità di esercizio del potere e della sovranità, atteso altresì che, da tanto da un punto di vista logico quanto fattuale, gli esiti in materia dell'atto omissivo sono esattamente gli stessi di quello commissivo. È del pari esercizio di sovranità, per le medesime cause prima richiamate, quello svolto dal soggetto in maniera difforme dalle intenzioni dichiarate e che, volendosi o non potendosi astenere dal non decidere, adatta l'esercizio stesso alle circostanze, posponendo e adattando, disaggregando e reagendo ⁽¹²⁸⁾.

Alcune strade aperte

Queste, dunque, le principali quinte davanti alle quali si muove oggi la scena parlamentare, svolgendo una trama nella quale l'istituzione cerca di ri-trovare il suo nuovo e antico ruolo, e ciò mentre anche gli altri principali protagonisti interpretano ancora a soggetto le loro parti.

Le direzioni del cambiamento non sono tuttavia ignote, e le vie da seguire sembrano già sufficientemente indicate; pur nella consapevolezza che la volatilità attuale delle reti connettive sociali non consente certezze, e che probabilmente ci si dovrà abituare a continue rivisitazioni e mutamenti qualitativi del senso di istituti e strutture che ci sono familiari, il Parlamento, come si è visto, ha già infatti iniziato a percorrere tali strade, con quella continua e in parte anche sotterranea assiduità con cui opera inesorabilmente la storia, e che sovente permette solo *a posteriori* la riconduzione ad unità dei fatti accaduti.

L'estremo rilievo del cambiamento in corso nell'istituzione parlamentare, e la sua particolare delicatezza, deriva poi dalla peculiare posizione dell'organo nel sistema complessivo. Il Parlamento, infatti, è posto tra il popolo e il governo — ossia lì dove s'incrociano Stato-comunità e Stato-ordinamento — e vive in quel continuo, a volte instabile, equilibrio tra istanze rappresentate e contemperamento delle stesse ⁽¹²⁹⁾ che, se pur talvolta costituisce un fattore di crisi, è al contempo proprio il principale e costante punto di forza dell'istituzione, la qualità che la rende infungibile; se, infatti, nel mondo contemporaneo i luoghi della libertà e della

rappresentanza non sono certo limitati a quelli della rappresentazione parlamentare, resta pur vero che quest'ultima circoscrive il cerchio più ampio, che tutti li ricomprende unificandoli.

La definizione di tale ruolo sostanziale affidato al Parlamento nella società globalizzata richiede tuttavia, come accennato in premessa, un continuo sforzo di interpretazione di quest'ultima che al contempo non obliteri quella che un tempo veniva chiamata «funzione educativa»⁽¹³⁰⁾ dell'istituzione e che oggi potrebbe piuttosto essere ricondotta ad una sua, determinante, funzione propulsiva. Tale funzione consiste e si risolve proprio nel *quid pluris* che il lavoro parlamentare apporta alla mera ricognizione e sintesi delle istanze rappresentate. Ed è proprio la forza dell'elemento propulsivo, il quale si realizza attraverso la attiva composizione del pluralismo rappresentato, che in ultima istanza permette l'adempimento di quella significante funzione simbolica cui pure s'è fatto cenno e nella quale, grazie proprio all'unificazione delle sue componenti, esso si risolve.

Anche da ciò discende la considerazione secondo la quale il grado di complessità di una società è direttamente proporzionale al rilievo sostanziale attribuito alla funzione parlamentare; è infatti evidente che la rappresentazione di una società a basso grado di complessità rende meno significativo il valore aggiunto delle funzioni svolte dall'organo rappresentante che, invece, è esaltato dalla pluralità di articolazioni esistenti nell'universo da cui trae origine. Una — reale, asserita, immaginata, supposta — unitarietà d'intenti e di volontà di tale universo, per soffermarsi ad esempio sul caso limite, renderebbe infatti tendenzialmente pleonastico il Parlamento e sostanzialmente privo di contenuto il mandato affidato ai rappresentanti, come è dimostrato dalla ricognizione dei sistemi istituzionali e come insegna la storia. La presenza di un organo parlamentare, infatti, è ormai non solo costante di tutti i sistemi politici (e anche i più ignobili regimi dittatoriali hanno avvertito in questo secolo il bisogno di un simulacro parlamentare di fronte al quale celebrare i propri riti⁽¹³¹⁾) che si colora in vario modo a seconda dei diversi contesti istituzionali e sociali nei quali si riscontra, ma è soprattutto una presenza che tanto più acquista significato reale e intensa pregnanza quanto più è avvertita la necessità di comporre con il confronto le posizioni che si articolano nella diversità dell'intero mondo rappresentato.

Una società complessa ha dunque più bisogno del Parlamento di quanto non ne abbia una società meno fortemente strutturata.

L'intensità dei processi sociali in atto, come si è cercato di illustrare, ha tuttavia determinato quel fenomeno, pure richiamato, per cui supe-

rata una certa soglia di variazioni quantitative si originano mutamenti qualitativi. Per effetto di tale fenomeno, l'incremento della complessità ha provocato una destrutturazione della società, uno sfaldamento delle sue reti connettive e una decomposizione del loro tessuto, un ridimensionamento della dimensione politica ed uno spiazzamento di quella esistenziale. Nella continua fluidità di tali processi resta purtuttavia fattualmente incontestata l'esigenza, anch'essa sia collettiva che individuale, di quella sintesi propulsiva e di quella funzione unificante attribuite all'organo esponenziale dell'intera società, peraltro realmente esercitabile solo e proprio nella misura in cui tale carattere è dalla stessa ad esso intimamente riconosciuto.

Si profila dunque un modello circolare tra gli attori del circuito della rappresentazione nel quale, da un lato, la prospettiva funzionale e quella simbolica dell'istituzione cui è affidata la rappresentanza generale vengono a sostenersi reciprocamente nel momento in cui il significato concreto della stessa, corrispondendo a quello astratto, contribuisca alla definizione del correlativo significante e l'autorità viene anche in tal modo pienamente a coniugarsi con l'autorevolezza. Il modello è completato poi, sull'altro versante del circuito, dalla rispondenza dell'interpretazione istituzionale alle esigenze espresse in modo caotico e frammentario da una società che viene messa in grado di riconoscersi in comunità anche dall'esattezza di tale interpretazione.

Il Parlamento pare dunque ancora una volta un referente ed un attore insostituibile in situazioni nelle quali il grado di entropia del sistema origina con l'inesorabilità della storia trasformazioni dello stesso. E la direzione del cambiamento dipende anche dal livello di creatività che è sempre insito in ogni interpretazione — operazione che si basa anzitutto su uno sforzo di comprensione — e che, a maggior ragione, deve essere presente anche in quella istituzionale, se essa non vuole essere una mera riproduzione dell'esistente con l'effetto di venire — allora si — eterodeterminata e di rinunciare quindi, nei fatti, alle sue ragioni di specificità.

In questi anni, come accennato, molte cose sono cambiate nella vita parlamentare e molti sforzi sono stati prodotti nella direzione indicata. La risultante di tali sforzi può in ultima analisi individuarsi nel complessivo ripensamento del senso e delle funzioni dell'istituzione nel sistema socio-ordinamentale interno e internazionale e, lungo strade che già si è iniziato a percorrere, le forze che la determinano agiscono principalmente e in concreto sul piano della ridefinizione della funzione normativa, su quello dei rapporti con altre istituzioni e su quello dell'incremento della dimensione internazionale.

Quanto al primo aspetto richiamato, si è visto come l'evoluzione della funzione normativa sia giunta ormai a un tale livello di sviluppo da de-tronizzare la legge (ordinaria dello Stato) nella sua funzione costitutiva dell'ordine giuridico ⁽¹³²⁾. Il livello sempre crescente di complessità delle società contemporanee determina inoltre una così profonda necessità di specializzazione e conoscenza delle micro-questioni e richiede al contempo una non meno significativa flessibilità ordinamentale da rendere del tutto inidonea l'utilizzazione dell'atto con cui il Parlamento realizza la funzione legislativa per la realizzazione di quella concreta attività di governo che pure è stata svolta per diversi decenni nel nostro Paese proprio tramite la legge. Peraltro, contrariamente a quanto sovente affermato, l'aumento della complessità provoca un più che proporzionale incremento della necessità di disciplinare i nuovi ambiti e rapporti che si vengono formando; ciò implica una complessiva ridefinizione delle modalità di utilizzazione delle varie fonti in relazione alla natura delle fattispecie considerate.

In altri termini, la società contemporanea chiede più di prima di essere regolata e, secondo quanto insegna l'esperienza, tale richiesta è con ogni probabilità destinata a crescere; a ciò si aggiunga che l'ampiezza dei fenomeni che si riassumono nel termine globalizzazione appare tale da rendere in più casi meramente velleitarie discipline che non tengano conto della dimensione internazionale dei fenomeni che sono dirette a regolamentare ⁽¹³³⁾.

La soluzione del richiamato problema della legge pare allora trovarsi in quella dell'equazione tra fonte normativa da utilizzare e livello reticolare interessato, ossia nell'equivalenza che consente la precisa individuazione dell'atto idoneo in concreto alla disciplina di un certo ambito.

Senochè, il problema è solo apparentemente semplice, in quanto tale equazione ha una molteplicità di incognite che ne rendono ardua la soluzione, ma che forse possono essere risolte ove si consideri che la nozione di complessità è una risultante, e che non c'è combinazione che non possa essere scissa negli elementi che la compongono. Allo stesso modo, come si è sopra cercato di evidenziare, la struttura a rete delle società contemporanee, che ha preso il posto del preesistente modello piramidale, si compendia in una serie di sistemi in definitiva individuabili con relativa facilità. Meno facile, piuttosto, appare ricondurre ad unità le molteplici logiche che li governano e a coerenza le loro interazioni; ma è proprio questo il compito di sintesi cui prima si accennava, quello dell'istituzione chiamata a rappresentarli nel cerchio più ampio, ossia il compito del Parlamento.

Non è infatti certo casuale che la struttura delle società contemporanee venga in alcune analisi accostata a quella del mondo (tardo)medievale⁽¹³⁴⁾. In effetti, per limitarsi agli aspetti giuridici della questione, il particolarismo che caratterizzava quell'epoca si rifletteva in un regime di diritto positivo estremamente complesso quanto al profilo delle fonti, ma informato ad un superiore principio di unità che individuava nello *ius commune* il centro del sistema normativo, la pietra di paragone alla cui stregua valutare il significato e lo stesso valore giuridico degli *iura propria*⁽¹³⁵⁾; ciò, coerentemente alla rappresentazione della comunità politica come *communitas communitatum*. Ma è proprio in quest'ultimo elemento che può cogliersi il nucleo differenziale tra le due esperienze come sopra poste a confronto, e che non è riducibile ad un dato meramente giuridico, ma alla diversa direzione delle forze che hanno agito ed agiscono nelle varie esperienze storiche; mentre, infatti, agli albori dell'età moderna tali forze si muovevano in una prospettiva unificante, ai nostri tempi, principalmente per effetto della globalizzazione, come si è cercato di evidenziare, prevalgono, sia a livello individuale sia a livello sistemico, forze di varia natura che tendono a rendere evanescente proprio l'appartenenza comunitaria.

Ed è anche in questo senso che deve essere letta la tendenza dei vari sottosistemi ad autodisciplinarsi, secondo una linea che trova nella microcomplessità la *ratio* immediata cui ragionevolmente appellarsi⁽¹³⁶⁾. Si registra quindi oggi il fenomeno inverso rispetto a quello che a suo tempo portò a definire come legge del progresso il movimento dallo *status* al contratto (a sua volta considerato una sorta di legge)⁽¹³⁷⁾, e per effetto del quale — nel sistema reticolare attuale, strutturato su piani orizzontali e non più organizzato in senso piramidale — il percorso che si va compiendo è invece quello che dalla legge porta agli statuti; e questo nel senso che ciascuno dei circuiti in cui si articola il sistema tende ad avere un proprio complessivo e specifico ordinamento, non necessariamente giuridicizzato nei termini che siamo soliti riferire all'esito dello svolgimento della funzione normativa, ma articolato con proprie logiche interne⁽¹³⁸⁾. Nelle società contemporanee, quindi, una funzione in senso ampio regolatrice viene svolta sempre più diffusamente anche da soggetti non riferibili, quantomeno immediatamente, alla sfera pubblica, e tale fenomeno costituisce una delle principali direttrici di sviluppo di un sistema di *governance*⁽¹³⁹⁾ non parlamentare in un vasto novero di settori⁽¹⁴⁰⁾.

La complessità normativa allora, come accennato, è in ultima analisi il prodotto di elementi semplici. Per evitare che la complessità diventi confusione, c'è bisogno di un luogo e di uno strumento per risolvere le

incognite che si frappongono alla soluzione del problema. Il luogo è il Parlamento, lo strumento è la legge.

La legge, infatti, è un atto politico con effetti giuridici, e la sua duplice natura rende ragione di quella metasovranità attribuita all'organo cui ne compete la deliberazione. Se è infatti vero che il Parlamento non ha il monopolio della rappresentanza né quello della produzione normativa, non è d'altro canto meno vero che ad esso spetta tuttora l'ultima parola sull'ordine dei poteri e sulle competenze dei diversi centri normativi ⁽¹⁴¹⁾. Questo significa che la competenza sulle competenze — ossia il potere di decidere chi fa cosa e come deve farlo — permane in capo all'organo titolare della rappresentazione generale, ed è proprio lo svolgimento di questa funzione ordinatoria — e, in senso lato, organizzativa — che è decisiva ed infungibile nella complessità del mondo contemporaneo, in quanto consente di risolvere l'equazione predetta individuando i vari livelli orizzontali in cui si annidano le incognite per ricondurli a coerenza in una cornice unitaria.

L'esercizio della funzione di governo della complessità — e non solo di quella normativa — trova quindi nello strumento legislativo il principale mezzo tramite cui realizzarsi, attesa sia la peculiare posizione della legge ordinaria dello Stato nel sistema delle fonti sia la qualità dell'organo che la approva. In questa prospettiva, tra l'altro, pare ormai in via di definitivo superamento la tradizionale opposizione tra un modello di legge basato sulle risalenti caratteristiche di generalità e astrattezza e quello della cosiddetta legge-provvedimento, con tutto ciò che tale dicotomia (e il suo superamento) implica (e ha implicato) in termini non solo di coerenza ordinamentale ma, più ancora, in relazione alle dinamiche sociali e alle loro interferenze sulle modalità di attuazione delle varie competenze attribuite istituzionalmente ai vari poteri; quindi, in ultima analisi, in relazione alla ricostruzione della concreta forma di governo.

Infatti, la tendenza che si profila con sempre maggiore precisione, e che appare in via di consolidamento ⁽¹⁴²⁾, è quella di una legislazione che, traendo origine dalla complessità e riflettendola, si fa essa stessa complessa, non già nella direzione — in parte già percorsa in anni non molto lontani — di una progressiva inestricabilità ma, al contrario, in quella della chiarificazione ordinamentale, nel suo duplice significato della effettiva conoscibilità dell'ordinamento giuridico da parte dei destinatari delle norme e della chiara definizione dei rapporti tra gli attori del quadro istituzionale. E tale obiettivo viene raggiunto proprio grazie allo svolgimento di quella funzione ordinatoria cui prima si accennava, la quale in concreto si realizza tramite una legislazione volta ad organiz-

zare unitariamente la pluralità delle fonti e delle relative competenze in procedure e procedimenti che tengano conto della molteplicità in cui si articola la complessità dell'universo di riferimento. Una legislazione, quindi, che non si risolve in paramministrativa normativa di dettaglio, ma che, sulla scorta di principi e procedure chiari e ben delineati, consente invece sia la corretta utilizzazione di ogni potere e competenza implicato e implicabile nell'attività di regolamentazione della complessità, sia, per l'effetto, una piena ed inequivoca assunzione di responsabilità da parte di ogni attore coinvolto in tale processo.

Risulta allora chiaro come, in questa prospettiva, le altre direzioni accennate attraverso le quali è in via di ri-definizione la posizione dell'istituzione parlamentare nel complessivo sistema socio-ordinamentale — ossia, in particolare, il piano dei rapporti con le altre istituzioni e quello dell'incremento della dimensione internazionale ⁽¹⁴³⁾ — non siano processi *a latere* e indipendenti dalla soluzione del problema della legge ma, al contrario, ne costituiscono elementi indispensabili, pur mantenendo esse dimensione e significato comunque autonomi. Se, infatti, il nodo di tale problema si scioglie in primo luogo grazie all'individuazione del livello reticolare interessato, con quel che ne consegue sul piano normativo, non deve dimenticarsi che il Parlamento stesso è una delle maglie della rete in cui si articola il policentrismo della società contemporanea (nella quale ogni arroccamento è una condanna all'estinzione) e che la sua posizione e le sue funzioni in quest'ultima si precisano dinamicamente in relazione a quelle di tutti gli altri suoi componenti ⁽¹⁴⁴⁾.

E infatti sono proprio le illustrate caratteristiche dell'universo contemporaneo, come accennato in premessa, che hanno posto in crisi il modo di pensare l'istituzione parlamentare nei termini che solo fino a pochi anni fa sembravano scontati, e che hanno imposto una ridefinizione della sua identità.

Le prospettate linee di evoluzione del processo di reidentificazione in corso paiono peraltro tendenzialmente ed unitariamente rivolte proprio a dare nuova veste alla natura di struttura di identificazione collettiva svolta dal Parlamento nei confronti della società che lo esprime ⁽¹⁴⁵⁾, ossia al recupero di quella funzione simbolica (unificante) che costituisce la parte più preziosa del patrimonio dell'istituzione e, in ultima analisi, la sua più profonda ragion d'essere. E questo grazie al confronto con una realtà dove il profondo rivolgimento, e talvolta il dissolvimento, delle categorie ordinarie della vita privata e pubblica ha sollecitato, a livello individuale, a trovare soluzioni biografiche alle contraddizioni sistemiche ⁽¹⁴⁶⁾ e determinato, in quello collettivo, uno sfaldamento delle

strutture di connessione sociale. Una situazione nella quale si tratta, dunque, di inventare un nuovo equilibrio tra i livelli reticolari in cui si articola la società e di tradurlo su un piano istituzionale; e tale traduzione si concretizza poi in precisi percorsi, in iniziative che, sulla scorta dell'interpretazione della realtà, si risolvono a loro volta nella modifica di quanto osservato dall'interprete; un'attività, quindi, che impone un'attenzione permanente ad ogni segnale ed una intrinseca capacità di auto-osservazione, oltre ad un altissimo grado di pronta reattività.

I percorsi seguiti dal Parlamento in questi ultimi anni, come si è cercato di evidenziare, sembrano essersi diretti in questa prospettiva. La natura della legge, il rapporto con la società e le altre istituzioni, la dimensione internazionale dell'attività parlamentare, infatti, sono state oggetto di un profondo ripensamento e hanno rappresentato in effetti il terreno per una serie di interventi il cui indubbio rilievo ha spostato il maggior peso dell'intervento parlamentare in un quadrante dove la legittimazione democratica e la responsabilità costituzionale sono le uniche qualità che abilitano veramente a fornire le risposte ai problemi che si presentano in un universo dominato da una nuova imperscrutabilità ⁽¹⁴⁷⁾.

Note

⁽¹⁾ Il significato profondo del termine «simbolo», infatti, è proprio quello di indicare «ciò che tiene insieme» (συν-βαλλω).

⁽²⁾ Cfr. SARTORI G., *La politica. Logica e metodo nelle scienze sociali*, Milano, 1979, pp. 158 e ss..

⁽³⁾ Tesi che ha avuto larga diffusione nei Paesi europei, ma poco o punto negli Stati Uniti, come osserva COTTA M., cfr. «Parlamenti e rappresentanza», in AA. VV., *Manuale di scienza della politica*, Bologna, 1986, p. 324. Mi sembra che le ragioni della differenza nel recepimento di tale tesi derivino dalla diversa storia e dalla diversa struttura sociale che informa il senso e le funzioni sostanzialmente attribuiti alle istituzioni al di qua e al di là dell'Atlantico, e che viene esemplarmente illustrato da Tocqueville quando, dopo aver rammentato di aver

«inteso dire che negli Stati Uniti ben centomila uomini si erano impegnati a non fare uso di bevande alcoliche», osserva: «È da credere che se questi centomila uomini fossero stati francesi, ognuno di essi si sarebbe rivolto individualmente al governo per pregarlo di sorvegliare tutte le osterie del Regno.» (v. DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Milano 1992, pp. 605-606).

La tesi del declino del Parlamento ha peraltro radici tanto antiche che la sua stessa risalenza sembra di fatto smentirla, se già nel 1920 Kelsen doveva scrivere: «Oggi — non lo si può nascondere — ci si è un po' stancati del Parlamento, anche se attualmente non sia ancora il caso di parlare — come fanno alcuni autori — di una «crisi», di una «bancarotta» o addirittura di una «agonia» del parlamentarismo.» (v. KELSEN H., «Essenza e valore della democrazia», in *La democrazia*, Bologna, 1995, pag. 74).

(4) Per l'esautistica elencazione dei quali v., in senso critico, BARBERA A., voce «Parlamento», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. VI, Roma, 1994, p. 472 e ss..

(5) Secondo l'effetto principale delle tesi volta a volta risorgenti del corporativismo, secondo le quali l'organizzazione della società dovrebbe basarsi su sodalizi rappresentativi degli interessi e delle attività professionali, grazie alla collaborazione dei quali si rimuoverebbero i conflitti sociali (v. INCISA L., voce «Corporativismo», in *Dizionario di politica*, Torino, 1990).

(6) Oltre a quelle dell'esecutivo — la cui produzione normativa, anche qualitativamente, ha subito un netto incremento negli ultimi anni — mi riferisco principalmente alle deliberazioni delle organizzazioni internazionali, a quelle delle Autorità indipendenti, oltreché a quelle (già) delle banche centrali.

(7) Mi riferisco ai cosiddetti «accordi concertativi», per la cui concreta realizzazione, tuttavia, il ricorso all'utilizzazione dello strumento legislativo è quasi sempre necessario.

(8) Il Parlamento è il «potere legislativo» (ma non solo). Sul punto v. appresso il paragrafo dedicato alle attuali linee di sviluppo della funzione legislativa.

(9) Si veda il 33° *Rapporto annuale sulla situazione del Paese*, Fondazione Censis, Roma 1999, (e, in particolare, le disperanti «*Considerazioni generali*»), come pure GINSBORG P., *L'Italia del tempo presente*, Torino, 1998, Cap. II (in particolare, *infra*, p. 128 e ss.. Ivi: «La maggioranza degli italiani era materialmente più ricca che in passato, ma in termini di identità collettiva sembrava adesso più povera.»).

(10) Così BAGNASCO A., «Una società complessa, ma prima ancora complicata», in *Stato dell'Italia*, p. 226 e ss., Milano, 1994.

(11) Secondo il significato più proprio del termine. Cfr. *Vocabolario della lingua italiana*, Vol. I, Roma, 1986, pag. 859.

(12) Cfr. BAGNASCO A., *op. cit.*, p. 226.

(13) Così secondo i criteri che presiedono all'analisi dei reticoli (*network analysis*), per l'illustrazione dei quali, nonché delle relative metodologie di analisi, v. CHIESI A., voce «Reticoli, analisi dei», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1994, Vol. VII, p. 407 e ss.

(14) Cfr. l'intervento del Presidente della Camera dei deputati al Seminario «Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo», promosso dal Comitato per la legislazione e svoltosi il 6 dicembre 1999 (ivi: «La struttura della società italiana è cambiata; le strutture istituzionali sono cambiate; la nostra società, il nostro impianto, non è più di tipo piramidale, ma a rete.»).

(15) In questi termini il Presidente della Camera dei deputati nel discorso alla Conferenza annuale dell'Epta, Roma, 3 dicembre 1999.

(16) Come, ad esempio, la stessa nozione di complessità, quella di società post-moderna, quella di villaggio globale, quest'ultima recente ma ormai già remota anticipatrice della globalizzazione.

(17) Così CESAREO V., «La società della globalizzazione. Regole sociali e soggettività. Una introduzione al tema», in *Studi di sociologia*, 1997, p. 251 e ss.

(18) Così, ma in senso critico, WEISS L., «Globalizzazione», in *Rassegna italiana di sociologia*, 1998, n. 2, p. 273 ss.

(19) V. ROBERTSON R., *Globalitation: Social Theory and Global Culture*, Londra, 1992. Tale autore suddivide in cinque fasi il processo storico che ha condotto ad un progressivo incremento della complessità del mondo dell'uomo, dall'inizio dell'Età moderna ad oggi. Il primo periodo («fase germinale») è quello delle scoperte geografiche, che sottintende un progetto di dominio dell'uomo sulla natura, lo spazio e il tempo e termina nel XVII secolo, quando con l'affermazione e accettazione dell'idea di Stato unitario e nazionale, sostanzialmente si apre la seconda fase («fase iniziale»), caratterizzata dalla fiducia nella scienza e dalla costruzione di una società internazionale (da notare, in relazione alla globalizzazione, che in questa fase le esportazioni dell'Inghilterra, ossia del Paese economicamente dominante dell'epoca, superavano la quota di un terzo del prodotto interno lordo, ossia, fatte le debite proporzioni, il triplo delle esportazioni degli Stati Uniti d'America negli anni novanta del XX secolo). Nel corso della terza fase («fase del decollo», dal 1870 al 1920) si ha un rapido incremento delle forme di comunicazione, mentre nella quarta fase si ha la «lotta per l'egemonia», caratterizzata da una serie di dispute sui termini del processo di globalizzazione iniziato in quella precedente; sino all'attuale periodo («fase dell'incertezza»), in cui è netta la percezione individuale e collettiva dell'interdipendenza. (V. la ricostruzione della periodizzazione proposta da Robertson in CESAREO, *op. cit.*, p. 256 ss.).

(20) Ed è anche cosa diversa dalla universalizzazione. «Per universalizzazione si intendeva qualcosa che ci si proponeva di fare, che credevano di dover fare. Mentre la globalizzazione è qualcosa che ci succede e a cui, volenti o nolenti, non possiamo resistere». Cfr. BAUMANN Z. «La bancarotta della comunità», in *La Repubblica*, del 16 gennaio 2000.

(21) Elemento indifettibile della nozione. Cfr. MONATTERI P., «Globalizzando il diritto: a bordo di auto potentissime su strade secondarie», in *Biblioteca della libertà*, 1998, n. 146, pp. 31 e ss. (ivi: La consapevolezza (...) è, a sua volta, un

fattore assai rilevante del processo stesso. Anzi, senza consapevolezza il processo sociale definito come globalizzazione probabilmente non sarebbe rilevante.)

(²²) Cfr. YEARLEY S., *Sociology, Environmentalism, and Globalitation*, Londra, 1996 (ivi: «*A global world is (...) one in which key processes — manufactures, food production, cultural transmission — are increasingly being organized at a transnational level*», in MONATTERI P., *op. cit.*).

(²³) Per la ricostruzione delle quali v. CESAREO, *op. cit.*, p. 258 e ss.

(²⁴) Si tratta della posizione dei cosiddetti neomarxisti (e, principalmente, degli appartenenti alla scuola di Braudel).

(²⁵) V. HUNTINGTON S.P., «The clash of civilitation», in *Foreign Affairs*, 1993, n. 3, p. 22 e ss.. Secondo questo autore, la cultura «panglossistica» occidentale non consentirebbe ai Paesi in cui domina di fronteggiare l'accentuato dinamismo della storia. L'individuazione di linee di civiltà, in tale prospettiva, intende opporsi al ritenuto dominante individualismo che si risolverebbe nel soggettivismo.

(²⁶) Che ugualmente non consentirebbe ai Paesi dell'occidente di sostenere il confronto con quelle aree del mondo dove (ancora) domina la «cultura della durezza». V. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio*, Roma-Bari, 1995.

(²⁷) V. ROBERTSON, *op. cit.* Alla base dell'impostazione di questo autore c'è l'assunto della crescente consapevolezza dell'unitarietà del mondo (Robertson distingue tra le nozioni di unità e unicità globale, conferendo a quest'ultima una valenza minore, semplicemente funzionalistica rispetto alla prima). Per una efficace sinossi degli effetti della globalizzazione nel pensiero di Robertson, v. la tabella I in CESAREO, *op. cit.*, p. 263.

(²⁸) L'espressione è di Hannerz. La ricostruzione in esame postula l'accettazione della diversità come enzima catalizzatore di una rielaborazione delle categorie sociali e delle relative gerarchie.

(²⁹) Cfr. CESAREO, *op. cit.*, paragrafo IV. Per gli effetti sui percorsi esistenziali e le scelte della comunità (peraltro ampiamente evidenziati dall'autore qui citato) e, quindi, per la dimensione politica, si rinvia al paragrafo successivo.

(³⁰) V. LAFAY G., *Capire la globalizzazione*, Bologna, 1998, in particolare al capitolo terzo «I destini delle nazioni». Tale autore sottolinea il rilievo in materia delle politiche dirette al contenimento dell'inflazione e al ristabilimento della redditività, sostenute per reagire alla disoccupazione di tipo classico determinato a partire degli anni settanta dalla cosiddetta terza rivoluzione industriale (provocata a sua volta principalmente dallo sviluppo dell'elettronica e dalla riduzione dei profitti d'impresa a causa dello *shock* petrolifero di quegli anni). Tali politiche si sono storicamente compendiate nella deregolamentazione, nell'alleggerimento fiscale, nel rafforzamento della concorrenza e nella privatizzazione (anche se mi appare forse riduttiva la loro riconduzione a scelte determinate esclusivamente da motivazioni di tipo economico).

(³¹) Così CESAREO, *op. cit.*, pp. 264 e 265.

(³²) Mi riferisco in particolare alle grandi imprese.

(³³) Fenomeno analogo ma non uguale a quello delle cosiddette «*commodity chains*», che permettono la produzione in base, appunto, ad una catena di imprese che intervengono successivamente in varie fasi e che ha effetti distributivi diversi (come evidenzia Korzeniewicz, su 10.000 dollari presi dalla General Motors per la vendita di un'auto, 6.000 dollari restano ad altre imprese collocate in altre nazioni che hanno in vario modo contribuito alla produzione. I dati, relativi al 1994, si trovano in CESAREO, *op. cit.*).

(³⁴) Traggo questi dati, come pure i seguenti, da LAFAY G., *op. cit.*, p. 45.

(³⁵) Altra voce corrente, cui deve aggiungersi, per completezza, quella relativa ai trasferimenti generici, la cui quota appare la meno significativa, essendo non a caso la meno connessa ai processi in corso (dallo 0,8 all'1,6 per cento dal 1967 al 1994).

(³⁶) Cfr. HEGEL, *Scienza della logica*, Vol. I, Sezz. I e II, Roma-Bari, 1981.

(³⁷) Sul punto v. LAFAY G., *op. cit.*, p. 54 e ss.

(³⁸) V. REICH R., *The Work of Nations*, New York, 1991. Secondo tale autore, le decisioni delle imprese vengono assunte alla stregua non solo, com'è ovvio, del proprio interesse economico, ma anche alla luce della evoluzione del mercato globale in relazione a tutti i fattori della produzione, in modo tale da situarsi in una prospettiva di sistema produttivo mondiale, nell'ambito del quale l'interesse nazionale si confonde e scompare. In questa materia e in quest'ottica il destino degli Stati, cui residua la possibilità di manovrare i noti strumenti macroeconomici, è (sarebbe) quello di attrarre le imprese in maniera del tutto indipendente dalla loro nazionalità.

(³⁹) V. LAFAY G., *op. cit.*, p. 82 e ss., al quale si rinvia.

(⁴⁰) Si veda, per una efficace ed utile ricostruzione sinottica dei nessi in esame PIANTA M., «Globalizzazione dell'economia e dimensione locale», in *Democrazia e diritto*, 2-3, 1994, p. 220 e ss., in particolare la Figura 1 (Processi e strategie nell'economia globale), a p. 223.

(⁴¹) Ossia, e in ultima analisi, «L'economia è globale mentre la politica è rimasta nazionale» (dall'intervento del Presidente della Camera dei deputati alla conferenza degli Stati membri del Consiglio d'Europa e del G8 in occasione della prima seduta del Bundesrat e del Bundestag, svoltasi a Bonn il 6 settembre 1999).

(⁴²) «Non ci sono memorie del mondo», così SMITH A.D, in CESAREO, *op. cit.*

(⁴³) Secondo la ricostruzione operata da MANN M., in «Has globalisation ended the rise and rise of nation-State?», in *Review of International Political Economy*, 1997, pp. 472 e ss.

(⁴⁴) E così, ad esempio, appartengono alla rete internazionale istituzioni quali l'Onu, l'Omc o la Nato, a quella transnazionale i movimenti culturali.

(⁴⁵) Sul punto v. WEISS L., *op. cit.*, p. 276, che evidenzia come le candidature ad una vera e propria cittadinanza globale non sono numerose, atteso che, esemplificando, organizzazioni quali Amnesty International o Greenpeace non

sono immuni da differenze nazionali, mentre la Croce Rossa, malgrado l'origine svizzera, può vantare pretese in tal senso.

(46) V. sempre in L. Weiss, *op. cit.*, con l'osservazione secondo la quale la presenza capillare di rapporti capitalistici non esclude la possibilità che il capitalismo come sistema globale sia qualcosa di profondamente radicato entro reti di interazione nazionali.

(47) V. AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, in particolare l'introduzione di N. Irti, p. XV. Di quest'ultimo, v. anche: «*L'ordine giuridico del mercato*», Roma-Bari, 1998. Per un'altra, ricchissima, prospettiva del medesimo tema, v. CASTORIADIS C., *L'enigma del soggetto*, Bari, 1998, in particolare p. 34 e ss..

(48) V. MANN, *op. cit.*

(49) Che la globalizzazione sia un «costrutto politico» piuttosto che l'effetto spontaneistico delle nuove tecnologie e del mercato pare oggi essere l'opinione prevalente. Sul punto v. l'ampia rassegna di opinioni e la relativa bibliografia in WEISS L., *op. cit.*

(50) Su questa tematica, che qui purtroppo può essere solo accennata, v. GALIMBERTI U., *Psiche e Techne*, Milano, 1999, *passim* e, in particolare, il capitolo 43, *Il tramonto della politica*.

(51) Secondo la celeberrima definizione di Aristotele.

(52) La tecnica nasce proprio per far fronte alle insufficienze fisiche dell'uomo, come estensione dei sensi e accrescimento delle capacità naturali (è anzitutto, ma non solo, in questo senso che la cultura dell'uomo è la sua natura). Sul punto (e anche per gli effetti della tecnologia sulle reazioni sensoriali e le forme di percezione), v. MCLUHAN M., *Gli strumenti del comunicare*, Milano, 1979, in particolare il Capitolo I, *Il medium è il messaggio*.

(53) Sul punto v. LUHMANN N., *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1990, in particolare il saggio *Complessità e democrazia*, ivi, p. 63 ss..

(54) Che ha origine negli studi condotti negli anni cinquanta da MARSHALL T.H. (del quale v. *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976).

(55) V. Costa P., «Cittadinanza e comunità. Un programma di indagine storiografica fra medioevo ed età moderna», in *Filosofia politica*, n. 1, 1999, p. 15 e ss..

(56) Sul punto vedi FERRARA A., «Sul concetto di religione civile», in *Rivista italiana di sociologia*, n. 2, 1999, p. 213 e ss..

(57) Traggo l'esempio da BENDIX J., voce «Cittadinanza», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Vol. I, Roma, 1994, p. 772 e ss..

(58) Tanto che il senso originario della parola *civitas* ricomprendeva sia l'insieme dei cittadini che la loro condizione (cfr. ROMANELLI GRIMALDI C., voce «Cittadinanza», in *Enciclopedia giuridica*, Vol. VI, p. 1, Roma, 1990).

(59) Per la ricostruzione storica della problematica in esame v. FERRARA A., *op. cit.*

(60) Sull'argomento v. in particolare di SCIOLLA L. la voce «Identità personale e collettiva», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1984, Vol. III, p. 496 e ss.

(61) È la seconda regola prescritta da Aristotele per la stabilità dello Stato (la prima, ben più nota, è quella secondo la quale i cittadini devono essere governati e governanti a turno). È stato significativamente osservato che l'araldo moderno sono i media (cfr. CRICK B., voce «Parlamento», in *Enciclopedia del novecento*, Roma, 1980, Vol. V, p. 79 e ss.).

(62) V. al riguardo la ricostruzione di BENDIX J., *op. cit.*, p. 775 e ss.

(63) Cfr. DONOLO C., «Affari pubblici. Sull'incontro tra capacità e beni comuni nello spazio pubblico», in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2, aprile-giugno 1997, p. 195 e ss.

(64) E nel quale l'uomo che non si occupa di politica non è un ozioso, ma un incapace (ἀπρόγμων), secondo la definizione di Pericle (v. TUCIDITE, *Le storie*, II, 40, 3).

(65) V. DONOLO C., *op. cit.*, p. 198.

(66) Sul punto v. in particolare di BAUMAN Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, 2000.

(67) «La società contemporanea è una società individuale di massa»; così il Presidente della Camera dei deputati nell'intervento all'inaugurazione dell'anno accademico 1998-1999 presso l'Università degli Studi del Molise, Isernia, 6 novembre 1999.

(68) Per una più ampia prospettiva della nozione, e anche ai fini della precisazione del ruolo unificante svolto e da svolgere da parte dell'istituzione parlamentare e richiamato in premessa, si tenga presente la pluralità di significati attribuiti ai termini rappresentazione e rappresentanza nei vari contesti in cui essi vengono utilizzati, tutti comunque declinanti una metafora per mezzo della quale si impersona, si rende presente un'astrazione. Per una puntuale ricognizione di tali significati, v. COTTA M., *op. cit.*, p. 283 e ss.

(69) Così ACCARINO B., *Rappresentanza* (sul punto richiamato, in particolare, p. 7 e ss.), Bologna, 1999.

(70) Utilizzo qui la nota distinzione schmittiana tra *Repraesentation* e *Vertretung*, ove, in estrema sintesi, il primo termine indica la rappresentanza pubblica, la seconda quella privata.

(71) Peraltro, come insegna Weber, non è propria dell'Occidente la rappresentanza in sé, ma la rappresentanza libera e la sua riunione in corpi parlamentari (v. WEBER M., *Economia e società*, Milano, 1968, Vol. I, p. 239).

(72) Che informa di sé pressoché ogni aspetto della questione, tra i quali qui non si possono che accennare quelli relativi alla natura del mandato e all'alternativa tra democrazia di massa e democrazia rappresentativa, nella quale il binomio in esame, in ultima analisi, si risolve.

(73) Così ACCARINO B., *op. cit.*, p. 158. Per l'irrappresentabilità di talune istanze come condizione di funzionamento della democrazia v. BARRERA P., «I

partiti in crisi: appunti disordinati per una terapia», in *Democrazia e diritto*, 1992, n. 3, pp. 132 e ss..

⁽⁷⁴⁾ Per la quale v. diffusamente di COTTA M. la voce «Rappresentanza», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1997, Vol. VII, p. 215 e ss., nonché, dello stesso autore, la voce «Rappresentanza politica», in *Dizionario di politica*, Torino, 1990, p. 929 e ss.

⁽⁷⁵⁾ Che comunque non ha mai coinciso con quella parlamentare, proprio a causa di quel *surplus* istituzionale predetto. Sul punto v. anche l'ultimo paragrafo.

⁽⁷⁶⁾ I rapporti tra istituzioni, partiti e gruppi di interesse sono un tema di estremo rilievo, che qui può essere solo indicato, e per il quale si rinvia a ACCARINO B., *op. cit.*, p. 158 e ss.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. KAISER J.H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, p. 297. Per le tesi neocorporative v. la nota n. 5.

⁽⁷⁸⁾ Ciascuno dei modelli origina problematiche particolari, che non possono essere affrontate in questa sede e per le quali si rinvia a COTTA M., *op. ult. citt.*

⁽⁷⁹⁾ Cfr., ad esempio, di ZAGREBELSKY G., «Come cambia il potere normativo», in *Stato dell'Italia*, Milano, 1994, p. 464 e ss.

⁽⁸⁰⁾ Ricavo l'espressione da FERRARI A., «La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle amministrazioni parlamentari», in *Camera dei deputati: Organi, Apparati e Procedure*, Roma, 1999, p. 524 e ss.

⁽⁸¹⁾ Per la necessità di abbandonare la visione di una centralità del Parlamento imperniata sulla funzione legislativa v. il contributo di DE LISO R. al volume *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, Roma, 1999, p. 277.

⁽⁸²⁾ «In questa legislatura il campo dell'attività del Parlamento è tenuto dalla legge delega e dai processi di delegificazione» (così il Presidente della Camera dei deputati nella Conferenza tenuta presso la Facoltà di Scienze politiche della Terza Università di Roma il 19 ottobre 1999).

⁽⁸³⁾ E proprio in relazione al delinarsi di una nuova fisionomia dell'attività legislativa la Camera ha assunto nella legislatura in corso una serie di significative iniziative, che si sono risolte principalmente in alcune riforme regolamentari dirette a definire un ruolo parlamentare incentrato sulla elaborazione e sulla partecipazione a strategie politiche organiche di più ampio respiro. È in questo quadro che devono quindi essere lette la riforma della programmazione dei lavori (articoli 23-26 del Regolamento della Camera, diretta a rendere certi i tempi della decisione unitamente ad un rafforzamento delle facoltà della minoranza), l'istituzione del Comitato per la legislazione (articolo 16-*bis* Reg.) e la riforma del procedimento in sede referente (articolo 79 Reg.), unitamente all'introduzione di un'apposita disciplina per l'esame degli schemi di atti normativi del governo (articolo 96-*ter* Reg.) e al rafforzamento del ruolo delle cosiddette commissioni filtro (articoli 74, 75 e 102 Reg.).

⁽⁸⁴⁾ «È necessario liberarsi dall'equivoco che la delegificazione sia sufficiente a garantire la semplificazione. Il sistema normativo, infatti, si sta evolvendo

verso forme sempre più complesse per effetto dell'aumento della complessità sociale. La delegificazione ha, in pratica, moltiplicato i soggetti della regolamentazione, che sono passati dai due organi parlamentari (Camera e Senato) ai diciotto organi governativi (gli attuali ministeri). Ciascun ministero è a sua volta articolato al proprio interno e si porta dietro un'abitudine alla legislazione di dettaglio particolarmente minuta, che può risultare particolarmente oppressiva per i cittadini». Così il Presidente della Camera dei deputati nell'intervento al Convegno «L'Europa in Italia. Verso nuovi strumenti di attuazione delle normative comunitarie», svoltosi a Roma il 25 marzo 1999.

(⁸⁵) Concretizzatasi principalmente nelle leggi n. 59 e n. 127 del 1997 e n. 50 del 1999. Tale ultima legge, tra l'altro, all'articolo 7, ha previsto un programma di riordino del sistema normativo mediante l'emanazione di una serie di Testi unici.

In questa sede occorre rilevare al riguardo due aspetti: il primo, che (anche) tale scelta di politica legislativa costituisce una risposta all'esigenza di semplificazione e riordino ovunque avvertita per effetto della inestricabile complessità dell'ordinamento, a sua volta derivante da quella via via crescente della società; il secondo, che i predetti Testi unici dovranno essere adottati (entro il 2001) secondo gli indirizzi definiti dalle Camere.

A tal fine si è svolto un procedimento parlamentare di ampio spettro e rilevante significatività (la relazione presentata dal Governo è stata esaminata da tutte le commissioni permanenti che, per le parti di rispettiva competenza, hanno riferito alla Commissione speciale per l'esame della relazione sul programma di riordino delle norme legislative e regolamentari — appositamente istituita alla Camera — e alla Commissione affari costituzionali al Senato; le relative relazioni sono state poi discusse nelle due Assemblee, e all'esito di tali discussioni sono state approvate due omogenei atti di indirizzo).

L'utilizzazione di tale modello procedimentale (non a caso strutturato su quello previsto per l'esame del Documento di programmazione economica-finanziaria e analogo a quello successivamente utilizzato per l'esame del programma della Commissione europea, per il quale v. appresso nota n. 90) implica un netto orientamento verso la definizione di obiettivi strategici e globali, senza che ciò al contempo determini una rinuncia allo svolgimento di una funzione di puntuale orientamento e raccordo. Proprio per tali caratteristiche, il modello *de qua* sembra suscettibile di costituire un valido paradigma dei possibili futuri rapporti tra Parlamento e Governo in ordine allo svolgimento della funzione normativa.

(⁸⁶) La cui incidenza è tuttavia sovente polemicamente esagerata (si parla erroneamente di 150.000 leggi) sulla scorta di semplicistiche valutazioni che tengono esclusivamente conto del numero delle leggi e degli atti normativi primari approvati nel corso degli anni, senza considerare che molti di questi o modificano o sostituiscono precedenti normative, le quali, ovviamente, non sono più in vigore e non devono pertanto essere conteggiate ai fini dell'esplorazione della cosiddetta Amazzonia legislativa.

E così, al 29 ottobre 1999, erano in realtà in vigore 12.705 atti con valore di legge (30 regi decreti legislativi, 948 regi decreti-legge, 307 decreti legislativi lu-

gotenziali, 347 decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato, 10.202 leggi e 871 decreti legislativi), oltre a 18.847 atti con valore regolamentare (474 regi decreti, 54 decreti del Capo provvisorio dello Stato, 1.108 decreti del Presidente della Repubblica, 936 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e 17.276 decreti ministeriali), nonché altri 3.643 atti con valore legislativo o regolamentare (968 Regi decreti e 2.675 decreti del presidente della Repubblica, mancanti di autoqualificazione). (*Fonte*: Servizio Studi della Camera dei deputati).

⁽⁸⁷⁾ Per cui si governa non solo eseguendo le leggi e non solo con il limite delle leggi ma anche attraverso le leggi (così BARBERA A., *op. cit.*, p. 486).

Sempre in un'ottica di contenimento dell'attività normativa e, più specificamente, di una ridefinizione della funzione legislativa, devono essere altresì lette le disposizioni dell'articolo 5 della citata legge n. 40 del 1999, che dispone, al comma 1, l'effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali e, al comma 2, prevede che le commissioni parlamentari possono chiedere (al Governo) una relazione contenente tale analisi per gli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Tale analisi (per l'attuazione della quale è stato emanato il relativo DPCM, ancora in corso di registrazione da parte della magistratura contabile mentre licenzia questo lavoro), è in generale diretta a stabilire anzitutto la necessità di un intervento di regolamentazione per scegliere poi lo strumento normativo più efficace al raggiungimento dello scopo così individuato. In relazione ai profili di rilievo parlamentare, è evidente che l'utilizzazione dell'analisi di impatto della regolamentazione non solo potrà contribuire ad un più proficuo svolgimento dell'istruttoria legislativa, ma anche, nella misura in cui in tal modo si evidenzierà la necessità o meno di utilizzare la legge ordinaria dello Stato, originerà effetti sulla concreta latitudine della funzione legislativa e sui rapporti tra Parlamento e Governo in materia di esercizio del potere normativo.

⁽⁸⁸⁾ Questi dati, come pure i seguenti, unitamente ai correlativi rilievi e illustrazioni, sono tratti dal *Rapporto sull'attività 1999*, Camera dei deputati, Roma, 1999. Si tenga presente che il numero indicato delle leggi approvate esclude quelle di ratifica e di conversione dei decreti-legge.

⁽⁸⁹⁾ In particolare ad opera del Comitato per la legislazione, e concretizzata principalmente nella Conferenza interistituzionale sulla legislazione del giugno 1999 e nel Seminario di studio svoltosi nel dicembre dello stesso anno.

⁽⁹⁰⁾ Come accennato, anche l'aspetto relativo all'incidenza della normativa comunitaria ha determinato delle iniziative interne al Parlamento. In particolare, sono state approvate delle modifiche regolamentari, per le quali v. POGGI L., «La materia comunitaria: sviluppi legislativi e regolamentari», in *Camera dei deputati: Organi, Apparati e Procedure*, Roma, 1999, p. 428 e ss.. Sul punto v. anche DE CARO C., «I rapporti internazionali e con le istituzioni europee», nel volume *La formazione della classe dirigente per l'Europa*, Roma, 1998, p. 98 e ss.

Inoltre, per la prima volta quest'anno e sulla base di una decisione della Giunta per il Regolamento della Camera, è stato esaminato in via sperimentale il programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2000 e degli obiettivi strategici 2000-2005, al fine di assicurare l'intervento della Camera nella fase iniziale del processo di formazione delle politiche dell'Unione europea, come testualmente dichiara la risoluzione approvata dall'Assemblea all'esito di un procedimento che, in analogia a quanto sopra esposto per le tematiche del riordino normativo, ha coinvolto tutte le commissioni permanenti ed ha visto anche l'audizione di rappresentanti italiani al Parlamento europeo. In questo caso il livello di complessità normativa investe profili "verticali", ed impone quindi forme di partecipazione-collaborazione innovative che contribuiscono anch'esse alla riallocazione delle coordinate di base della funzione legislativa.

⁽⁹¹⁾ Per la quale la legge doveva essere prodotta sotto "il velo dell'ignoranza", ossia non solo strutturalmente con riferimento a sole fattispecie generali e astratte, ma anche senza che il legislatore dovesse conoscere o immaginare delle situazioni concrete cui essa avrebbe dovuto essere applicata (così POMBENI P., *Lo Stato e la politica*, Bologna, 1999, p. 117). Il più radicale fondamento di tale impostazione mi sembra debba trovarsi nel pensiero rousseviano, quando l'autore ginevrino afferma: «Quando dico che l'oggetto delle leggi è sempre generale, intendo che la legge considera i sudditi come corpo e le azioni in astratto, mai un uomo come individuo, né un'azione particolare (...) in una parola, ogni funzione che si riferisca ad un oggetto individuale non riguarda assolutamente il potere legislativo» (*Il contratto sociale*, II, 6).

⁽⁹²⁾ Per la sintesi di tale dinamica si veda il paragrafo dedicato alla globalizzazione.

⁽⁹³⁾ In questi termini il Documento «*Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione*», predisposto per la Conferenza plenaria di Lisbona (tenutasi nel maggio del 1999) dal Gruppo di lavoro costituito ad Helsinki nel giugno 1997 tra i Presidenti dei Parlamenti europei sui problemi della legislazione. Tale Documento evidenzia altresì gli effetti del ciclo politico-elettorale democratico sulla produzione normativa, in quanto l'alternarsi di maggioranze diverse determina l'esigenza di vasti mutamenti periodici nelle politiche legislative e la frequenza delle elezioni accresce quella di interventi normativi in funzione di visibilità politica per corrispondere agli interessi organizzati più influenti.

⁽⁹⁴⁾ Esprimendo così il «potere legislativo». Per l'equivalenza in materia tra potere e funzione v. MODUGNO F., voce «Legge in generale», in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1973, Vol. XXIII, p. 884.

⁽⁹⁵⁾ Per l'individuazione e la ricostruzione di tale nozione v. BOGNETTI G., *La divisione dei poteri*, Milano, 1994.

⁽⁹⁶⁾ Sul punto v. più ampiamente l'ultimo paragrafo.

⁽⁹⁷⁾ Sul punto v. CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1978, p. 184 e ss.

(⁹⁸) È, ad esempio, il caso della Costituzione francese, per la quale v. appresso.

(⁹⁹) Così V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 190.

(¹⁰⁰) Secondo quanto sostenuto dal costituzionalismo, per il quale v. il paragrafo dedicato alla sovranità.

(¹⁰¹) Il principio secondo cui ogni funzione deve essere esercitata tutta e sola da un organo o da un gruppo unitario di organi non ha mai trovato completa attuazione (cfr. CERRI A., voce «Poteri (divisione dei)», in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXIII, Roma, 1990). Che nelle società moderne i poteri dello Stato non siano tre è cosa acquisita almeno dal tempo di Weber. Successivamente sono emerse funzioni costituzionali non riconducibili alla tradizionale ripartizione (come, ad esempio l'esercizio della giurisdizione costituzionale, lo svolgimento del complesso dei poteri di garanzia attribuiti al Presidente della Repubblica e la stessa funzione di indirizzo politico) ed è incrementato a dismisura non solo il livello di potestà normativa attribuita all'esecutivo, ma anche quello di esercizio di poteri amministrativi attribuiti alla competenza del potere giudiziario (si pensi, ad esempio, al complesso dei procedimenti di volontaria giurisdizione); si consideri, inoltre, che lo stesso Parlamento, proprio ai fini dello svolgimento delle funzioni costituzionali proprie, non può non svolgere attività amministrativa. Per queste ragioni, si preferisce oggi parlare, anziché di divisione dei poteri, di divisione del potere, in un sistema di equilibrio di pesi e contrappesi delineato dall'ordinamento. Sul punto, v. KELSEN H., *op. ult. cit.*, p. 274 e ss.

(¹⁰²) Non si può non riportare al riguardo, sia pur relativa a tutt'altro contesto e sostanzialmente ad altra tipologia di atto, la appassionata definizione di legge riportata dal Digesto (1, 3, 2) e risalente, tramite Marciano, a Crisippo: «Regina di tutte le cose divine ed umane, che deve presiedere al bene e al male, essere regola del giusto e dell'ingiusto, a coloro che per natura sono animali socievoli precettrice di ciò che deve essere fatto, proibitrice di ciò che non deve».

(¹⁰³) Aspetto che, sebbene in via di regresso nei termini illustrati, e pur considerando la non esaustività dell'aspetto numerico ai fini della valutazione dell'importanza di una fonte nell'ordinamento, appare tuttavia ancora rilevante nel nostro Paese rispetto a quanto accade in altri ordinamenti. Si consideri che, nel periodo 1990-1998, in Spagna sono state approvate 424 leggi, in Inghilterra 647, in Francia 801 e in Germania 1.044, mentre in Italia le leggi approvate sono state 1.431 (i dati sono tratti dal resoconto stenografico dell'intervento del Presidente della Camera dei deputati alla citata riunione interistituzionale sulla legislazione svoltasi il 21 giugno 1999).

(¹⁰⁴) Per la ricostruzione delle vicende della centralità del Parlamento v. *Il Parlamento nella transizione*, Milano 1998, in particolare l'introduzione di A. Casu, pp. XXII e XXIII.

(¹⁰⁵) Per una rassegna comparativa delle disposizioni in materia di esercizio di funzione legislativa, v. il dossier «Rapporto sullo stato della legislazione. Parte II: Legislazione comparata», a cura del Servizio Studi e del Servizio Biblioteca del-

la Camera dei deputati, nonché il dossier «*Schede sullo stato e il riordino dell'attività legislativa in alcuni Paesi europei*», a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati.

In questa sede non può tuttavia non ricordarsi che le degenerazioni del parlamentarismo della IV Repubblica francese hanno condotto, nel 1958, all'approvazione di una Costituzione la cui struttura in tema di fonti e la disciplina del correlativo esercizio della funzione legislativa appare particolarmente significativa in ordine alla tematica in esame. Tale Costituzione, infatti, all'articolo 34, pone una riserva assoluta di legge per certe materie, mentre per altre assegna alla legge — e, quindi, all'intervento del Parlamento — esclusivamente il compito di fissare i principi fondamentali, mentre, all'articolo 37, prevede una riserva di regolamento per tutte le altre materie, precisando che nelle stesse il governo può emanare regolamenti autonomi. A ciò si aggiunga che, secondo l'articolo 38, su autorizzazione del Parlamento, il Governo può legiferare anche su materie coperte da riserva di legge ai fini dell'attuazione del proprio programma. Nel sistema francese, quindi, il maggior peso dell'attività normativa è posto a carico del governo; secondo i dati forniti dal Segretariato generale del governo, nel 1995 erano in vigore 7.657 leggi (escluse quelle di ratifica dei trattati, di codificazione e di ratifica di altra legge) e circa 100.000 regolamenti.

⁽¹⁰⁶⁾ In particolare, il termine è tornato d'attualità in occasione dell'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria europea, con riferimento alla cosiddetta «sovranità monetaria» e, più in generale, in relazione al dibattito sugli effetti dell'adesione del nostro Paese all'Unione europea e al connesso trasferimento di «sovranità legislativa». Sul punto v. la citata Conferenza del Presidente della Camera dei deputati del 19 ottobre 1999. Per i profili più generali e diffusi della crisi della sovranità, v. le «*Considerazioni generali*» premesse al 33° Rapporto Censis cit..

⁽¹⁰⁷⁾ Così il Presidente della Camera dei deputati nella citata Conferenza tenuta presso la Facoltà di Scienze politiche della Terza Università di Roma il 19 ottobre 1999.

⁽¹⁰⁸⁾ E non a caso uno dei punti critici (forse il principale) della ricostruzione dei confini e del significato attuale della nozione di sovranità (peraltro con riferimento proprio ai limiti della sovranità territoriale) è relativo ai rapporti tra singolo Stato e comunità internazionale nelle ipotesi in cui quest'ultima assuma di dover intervenire — con varie modalità, come è più volte recentemente accaduto — in difesa di principi e interessi riconosciuti come fondamentali (il cosiddetto «interventismo umanitario»).

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. AVRIL P., «L'Assemblée Nationale n'est plus le siège exclusif de la souveraineté...», da «L'Assemblée d'aujourd'hui», in *Pouvoirs*, 1985, n. 34, (numero interamente dedicato alle problematiche parlamentari), p. 5 e ss.

⁽¹¹⁰⁾ Come nella Costituzione italiana, il cui solenne *incipit* afferma proprio l'appartenenza della sovranità al popolo (articolo 1, secondo comma). Nello stesso senso, ad esempio, la Costituzione francese del 1958 («La sovranità appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante

referendum», articolo 3, primo comma) e quella tedesca («Tutto il potere statale emana dal popolo, esso è esercitato dal popolo tramite elezioni e nei referendum e per mezzo di speciali organi del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario», articolo 20, secondo comma).

(¹¹¹) Cfr. sul punto MORETTI R., «Sovranità popolare», in *Enciclopedia giuridica*, Vol. V, Roma, 1993, p. 5.

(¹¹²) Come pure affermato, in forma ellittica, in dottrina, cfr. SARTORI, *Ingenieria costituzionale comparata*, Bologna 1998, pag. 115 (ivi: «I sistemi parlamentari devono il loro nome al loro principio fondante: il parlamento è sovrano»). Tale sovranità, nel diritto inglese, si risolve nella massima tralatizia secondo la quale «*Parliament can do anything except bind its successors*», proprio ad indicare il grado di libertà attribuito all'organo nel sistema (v. Oxford Dictionary of Politics, Oxford-New York, 1999, voce «*Parliamentary sovereignty*»). Ivi: «*Defenders of parliamentary sovereignty has argue that is essential to be clear where sovereignty lies, and that it should lie with elected politicians, not unelected judges or executive officers*».

(¹¹³) Così DE LISO R., contributo cit., p. 275.

(¹¹⁴) Cfr. MATTEUCCI N., voce «Sovranità», in *Dizionario di politica*, Torino, 1990.

(¹¹⁵) Da *Macht a Herrschaft*, secondo la terminologia weberiana. Non è casuale che la qualifica di legittimità attribuita al potere sia parametrata allo strumento tipico della legalità, ossia alla legge, come suggerisce l'etimologia del termine (è legittimo ciò che è *legis-intimus*).

(¹¹⁶) Sul tema v. FARDELLA F. «Il dogma della sovranità dello Stato. Un consuntivo», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 1064 e ss.

(¹¹⁷) La sovranità, secondo l'insegnamento di Schmitt e, prima ancora, di Gierke, sarebbe peraltro un tipico concetto teologico secolarizzato. Prescindendo dal merito di tali ricostruzioni, indubbiamente dotate di grande fascino, in effetti proprio l'ordinamento della *civitas christiana* costruito dalla scolastica e dai canonisti (che si risolve nella massima di Tommaso d'Acquino secondo la quale: «*Praecepta legis divinae ordinant hominem ad quamdam communitatem seu rempublicam hominum sub Deo*», *Summa theologica*, qu. 100) ha contribuito non poco alla strutturazione della nozione e alla sua affermazione. Sull'argomento v. BELLINI P., *Respublica sub Deo*, Firenze, 1981.

(¹¹⁸) Come teorizzato nei «Sei libri della Repubblica», dove si legge (I-10): «Il primo attributo del principe sovrano è il potere di dare leggi a tutti in generale e a ciascuno in particolare».

(¹¹⁹) Lo stesso Bodin, poi Loyseau e Le Bret; per il primo la potestà legislativa del sovrano incontrava limiti nella legge divina, in quella naturale ed anche nelle leggi fondamentali del regno, per il secondo l'esercizio del potere sovrano non può andare oltre i termini per cui è stabilito, per il terzo le limitazioni alla sovranità sono poste onde «impedire al re di fare del male». Locke, nella stessa prospettiva ma in altra ottica, sosterrà che il supremo potere, che nella sua vi-

sione è peraltro posto in capo al Parlamento, è limitato non solo dal contratto sociale, ma anche dal controllo del popolo.

⁽¹²⁰⁾ Come nello stesso Hobbes, il quale, pur affermando che «*auctoritas, non veritas facit legem*», condiziona la stessa legittimità del comando al conseguimento dell'obiettivo della pace sociale, ossia alle condizioni poste alla base del contratto sociale.

⁽¹²¹⁾ Lungo una linea che da Hobbes, attraverso Albrecht, Gerber e Jellinek, giunge in Laband a distinguere tra un concetto sociologico ed uno giuridico di Stato e conduce all'identificazione tra Stato ed ordinamento giuridico nel pensiero di Kelsen, per il quale «lo Stato quale comunità giuridica non è qualcosa di diverso dal suo ordinamento giuridico, come la corporazione non è distinta dal suo ordinamento costitutivo», v. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1984, pag. 186. Per la ricostruzione di tale linea di pensiero v. FARDELLA, *op. cit.*, p. 1069 ss.

⁽¹²²⁾ Celeberrima la critica alle tesi normativistiche kelseniane svolta da Schmitt, che attribuisce alla sovranità la caratteristica di potere costituente, in quanto tale creatrice dell'ordinamento e ne attribuisce la titolarità al soggetto che decide nello stato d'eccezione.

⁽¹²³⁾ V. CRICK B., *op. cit.*, p. 85.

⁽¹²⁴⁾ Come è noto, lo svolgimento storico qui descritto fu diverso in Inghilterra, dove la Rivoluzione del 1644 e le vicende dei decenni successivi determinarono una diversa composizione del contrasto tra Parlamento e Corona, raggiunta dopo (e tramite) la Rivoluzione del 1688.

⁽¹²⁵⁾ Ciò, in particolare, dopo la fase delle guerre napoleoniche, in reazione alle quali, e per effetto dell'affermarsi dell'idea di nazione, il Parlamento venne identificato come l'organo nazionale (ossia rappresentativo della nazione) in contrapposizione alle dinastie, che incarnavano invece un'istituzione cosmopolita e, comunque, avvertita come non nazionale. Sul punto v. CRICK, *op. cit.*, p. 84.

⁽¹²⁶⁾ Se non per riferirlo, in via mediata, alla comunità nazionale (Preuss) ovvero al gruppo materialmente al governo (Duguit). Sul punto v. FARDELLA, *op. cit.*, pp. 1073-1074.

⁽¹²⁷⁾ Cfr. FARDELLA F., *op. cit.*, p. 1079 e ss.

⁽¹²⁸⁾ Così DI PALMA G., in *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, 1978. Con riferimento al Congresso statunitense, cfr. BRADY D.W., *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford, 1988 (ivi: «Il processo decisionale nel Congresso talvolta assomiglia a un tritacarne che riduce le grandi questioni pubbliche a una serie di singoli, scollegati e spesso contraddittori pezzi di politica»). Entrambi i riferimenti in ZUCCHINI F., «L'attività legislativa del Parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?», in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3, 1997, p. 579.

⁽¹²⁹⁾ Sul punto v. CRICK B., *op. cit.*, p. 87 e ss., e BARBERA A., *op. cit.*, p. 490 e ss..

(¹³⁰) È questa una delle funzioni assegnate al Parlamento secondo Bagehot, nel suo celeberrimo «*The English Constitution*», pubblicato nel 1867. Le altre funzioni affidate all'istituzione da tale autore, per il quale essa era però principalmente l'organo chiamato ad eleggere il primo ministro, sono quella espressiva (per dar voce alle opinioni del popolo), informativa (per sapere quello che altrimenti non si verrebbe a sapere) e legislativa (che, tuttavia, non sarebbe così importante come quella esecutiva).

(¹³¹) Si tratta dei cosiddetti Parlamenti non democratici, per i quali v. COTTA M., *Manuale* cit., p. 283 e CRICK B., *op. cit.*, p. 80.

(¹³²) Così ZAGREBELSKY G., *op. cit.*, p. 464.

(¹³³) Esemplificando, si pensi alla lotta contro la criminalità organizzata, alle connessioni che determinano le accennate forme di governo delle imprese, alla disciplina della concorrenza, del commercio, dei mercati finanziari, ma anche a temi di altra natura, come quello della bioetica.

(¹³⁴) V. POMBENI, *op. cit.*, p. 118, e ROSSI G., «Se l'economia globale mette in crisi gli Stati», in *La Repubblica*, del 18 marzo 2000.

(¹³⁵) Sul punto v. PIANO MORTARI V., *Aspetti del pensiero giuridico medievale*, Napoli 1980, p. 50 e ss.

(¹³⁶) Per inciso: è questione di fatto, da apprezzare quindi volta per volta, quella del rilievo generale o meno degli effetti di una microquestione. Ne consegue che anche lo strumento normativo da utilizzare per la soluzione di tali questioni non può essere stabilito in via generale e secondo criteri astratti.

(¹³⁷) Secondo la celebre tesi del Maine, espressa non ha caso in un'epoca (*Ancient law* è del 1867, lo stesso anno del già citato *The English Constitution*) in cui il parlamentarismo viveva il suo periodo più glorioso. Della configurazione del contratto come legge tra le parti resta traccia nel nostro codice civile (v. art. 1372), ove l'espressione "forza di legge" è utilizzata in un'accezione il cui senso può anche servire a precisare quello che veniva dato alla legge propriamente detta all'epoca della redazione dello stesso.

(¹³⁸) Si veda più ampiamente al riguardo, in particolare per quanto concerne le accennate altre logiche di soluzione dei problemi, l'intervento del prof. De Rita al citato Seminario «Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo».

(¹³⁹) Il termine *governance* ha avuto un tale successo che viene ormai frequentemente utilizzato in via del tutto generale per indicare qualsiasi forma di coordinamento sociale mentre, più propriamente, esso indica un modello di governo caratterizzato da un alto grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private. Per la storia e i diversi significati del termine, v. MAYNTZ R., «La teoria della governance: sfide e prospettive», in *Rivista italiana di scienza politica*, anno XXIX, n. 1, aprile 1999, p. 4 e ss..

(¹⁴⁰) Cfr. il *Paper*, di AA.VV., *The Role and Functioning of Parliament in an Era of Transition*, elaborato (22 settembre 1999) nell'ambito del lavoro di pre-

parazione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti europei, che si svolgerà a Roma nel prossimo settembre.

⁽¹⁴¹⁾ Beninteso, nel quadro della normativa costituzionale. In merito, oltre che per i profili relativi alla accennata nozione di metasovranità, cfr. l'intervento del Presidente della Camera dei deputati alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti europei, svoltata a Lisbona dal 20 al 22 maggio 1999 (ivi, anche: «I Parlamenti (...) hanno perciò importanti responsabilità nello stabilire l'ordine più chiaro possibile tra le diverse fonti del diritto, stabilendo tra di esse chiari rapporti di gerarchia e di competenza.»).

⁽¹⁴²⁾ Mi sembra particolarmente significativa, al riguardo, la recente approvazione di alcune leggi proprio in materia di modalità di produzione legislativa, provvedimenti relativi, non a caso, a taluni settori nei quali la dimensione della complessità è di tutta evidenza. Si tratta della nuova legge sulle procedure di bilancio (legge 25 giugno 1999, n. 208, «*Disposizioni in materia finanziaria e contabile*») e della già citata (prima) legge annuale per il riordino e la semplificazione normativa (legge 8 marzo 1999, n. 50 «*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*»). A ciò si aggiunga che sono in corso di esame, in un testo unificato — presso la I Commissione della Camera dei deputati in sede referente — alcune proposte di legge (Atto Camera 5151 e abb., XIII legislatura) dirette proprio a disciplinare l'attività normativa sulla base di principi comuni di razionalizzazione.

⁽¹⁴³⁾ Non è possibile in questa la sede un approfondito esame di tali importanti direttrici di sviluppo. Non si può, tuttavia, non evidenziare che nel corso degli ultimi anni la necessità di sviluppare nuove, stabili, forme e modalità di rapporti interistituzionali ed internazionali più solide e proficue ha portato ad un netto incremento dell'attività parlamentare rivolta al conseguimento di quest'obiettivo. La coscienza degli effetti della complessità ha infatti portato con sé quella della ineludibilità della cooperazione che, ad esempio, ha determinato gli esiti di cui alla più volte citata Conferenza interistituzionale del 21 giugno 1999 e ad un netto incremento del dialogo con le Autorità indipendenti (34 audizioni dall'inizio della legislatura a tutto il 1999, di cui 21 solo in quest'ultimo anno, sono un chiaro segnale del rilievo attribuito ai rapporti con organismi la cui «prossimità» agli utenti è particolarmente spiccata).

Sul piano internazionale, così marcato dagli effetti della globalizzazione, l'intensificazione e la crescita dei rapporti in cui è coinvolto il Parlamento appare ancora più spiccata e significativa, in una prospettiva generale in cui il ruolo dei Parlamenti nazionali appare, in questa dimensione, per più versi, ancora da costruire e precisare, ma già definito nelle strutture portanti. Se tale ruolo, infatti, si va delineando con chiarezza nel processo di integrazione europea (nel quale il «Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali» allegato al Trattato di Amsterdam, in estrema sintesi, attribuisce a tali organi, oltre che direttamente alla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari europei, una serie di diritti e facoltà) e nell'incremento di quello svolto dall'Unione interparlamentare (per la quale, in prospettiva, si ipotizza un ruolo di versante parlamentare delle Nazioni Unite) non di minore importanza appare, in generale, il passaggio in

corso, sia nei rapporti bilaterali che in quelli multilaterali, dalla cosiddetta diplomazia parlamentare a stabili forme di cooperazione istituzionale nella dimensione parlamentare dei rapporti internazionali.

(¹⁴⁴) Per i criteri da applicare all'analisi reticolare dei sistemi v. *ante*, pp. 4 e 5.

(¹⁴⁵) Sul punto cfr. PIZZORNO A., «Sulla razionalità della scelta democratica», in *Stato e mercato*, 1983, n. 7, pp. 4 e ss.. (Ivi: Analizzare i fenomeni politici sulla base di strutture di identificazione (...) significa (...) sottolineare i nessi fra le relazioni sociali non politiche e quelle che si formano con l'azione politica. Questi nessi (...) sono formati anche dagli effetti che l'azione politica (...) esercita sulle identificazioni collettive di cui è formata la società.)

(¹⁴⁶) V. BECK U., in BAUMAN Z., art. cit.

(¹⁴⁷) Secondo la nota definizione di J. Habermas.