



VERSIONE PROVVISORIA

“Le trasformazioni dell’istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro”

Seminario annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa,

Università del Piemonte Orientale,

Aula Magna “Cripta di Sant’Andrea”, via Galileo Ferraris 116, Vercelli

Stefano SICARDI

Relazione introduttiva.

Il parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo

1. Premessa. Le istituzioni parlamentari nel tempo presente e la necessità di affrontarne i problemi. 2. La funzione rappresentativa dei parlamenti. 3. I parlamenti dalla rappresentanza alla decisione. L’evoluzione delle funzioni parlamentari. Aspetti di un lungo tragitto. 4. Il Parlamento dell’Italia repubblicana: alcune considerazioni. 5. I parlamenti contemporanei di fronte ai problemi di oggi (e di domani).

1. Premessa. Le istituzioni parlamentari nel tempo presente e la necessità di affrontarne i problemi.

Non solo determinati parlamenti, influenzati da situazioni peculiari (di crisi di sistema, di scarsa cultura civica, di estraneità del contesto in cui sono inseriti alla democrazia liberale, ecc.), ma “il” Parlamento o, se si vuole, l’istituzione parlamentare complessivamente intesa, attraversa oggi un tempo particolarmente difficile e presenta un futuro incerto, segnato (non solo nel nostro Paese) da un basso grado di fiducia che viene registrato nelle rilevazioni demoscopiche.

Pure senza trascurare che in non poche occasioni si è parlato in passato – e non sempre a proposito - di “crisi” dei Parlamenti¹ e al netto dei rischi di esagerazione delle incognite del futuro (una tentazione sempre in agguato, simmetrica a quello di minimizzarle) e quindi con la ferma intenzione di adottare un atteggiamento sorvegliato nell’analisi del presente e delle proiezioni sull’avvenire, non ci si può nascondere che ci troviamo di fronte ad un tornante assai problematico e di incerta lettura.

Nell’affrontare le questioni appena ricordate in una prospettiva storico-istituzionale ovviamente sintetica e selettiva (espressione quindi di inevitabili scelte e correlative lacune, di cui fin d’ora mi scuso), ritengo di dover prospettare una ulteriore considerazione preliminare: per cercare di impostare correttamente il futuro dell’istituzione parlamentare di fronte ai tanti problemi che incombono e che la riguardano ritengo si debba muovere da una concezione non

¹In termini almeno da me non condivisibili (così anche, ad esempio, G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 15), come emergerà poco oltre, qualora il problema della “crisi”, venga rapportata ad un mitico parametro, da rintracciarsi nella storia o nella teoria, di “parlamento migliore possibile.

ideologica od utopica, ma realistica (che non ha niente a che vedere con rinunciataria) dei parlamenti in generale e del nostro in particolare. Non sarà evocando fughe all'indietro o in avanti verso scenari idealizzati e non proponibili (o non riproponibili) che troveremo la strada per fronteggiare le difficoltà e rilanciare il significato, prima ancora che il ruolo, delle istituzioni parlamentari.

In quest'ordine di idee il considerare il Parlamento come luogo di divisione-distribuzione del lavoro con altre istituzioni costituzionali può essere suscettibile di evocare una *deminutio* del suo ruolo, ma può anche essere visto come un "naturale" e quindi non patologico svolgimento del ruolo delle Assemblee all'interno dell'evoluzione delle forme di governo².

L'essenziale è che ciò non significhi sudditanza ed emarginazione e che non porti, come è stato a suo tempo opportunamente denunciato, a pensarne organizzazione, funzioni e ruolo in termini "di risulta" rispetto ad altri snodi della forma di governo e dell'organizzazione costituzionale³.

2. La funzione rappresentativa dei parlamenti.

Anzitutto la *rappresentanza*. La funzione rappresentativa costituisce la "ragione prima" anche se non certo unica dell'istituzione parlamentare⁴. Da quella fondamentale esigenza – sempre più *in progress* legata nel tempo all'istanza democratica - scaturisce, come è noto, la necessità di un'assemblea che possa esprimere in scala (non essendo ovviamente immaginabile, se non in piccole comunità – e nemmeno qui integralmente - far decidere tutti coloro che godono dei diritti politici) i bisogni, le esigenze, le richieste delle componenti di una data collettività politico-territoriale; e, nel far ciò, combinando insieme il carattere plurale della società (spesso, anzitutto, delle sue componenti più forti) con la tendenza all'unicità del comando.

In questa prospettiva la rappresentanza – e non solo attraverso la procedura elettorale – sfocia nella costituzione di assemblee (appunto rappresentative) che variamente fronteggeranno il potere del monarca, con diverse fortune: dai secoli di continuità dei Comuni e dei Lords, ad esperienze significative ma poi deperate, fino a contesti di decadenza di tali consessi, la cui affermazione generalizzata muoverà, come è noto, dalla fine del XVIII secolo.

² A. MANZELLA, nel suo assai significativo recente saggio *Sul parlamento*, in *Lo Stato*, 2014/3, pp. 65 ss., in particolare p. 67, denuncia i rischi di una versione assorbente del continuum governo-parlamento da una prospettiva volta invece ad accentuare il ruolo di «garanzia costituzionale», da identificarsi con l'«efficacia del contrappeso parlamentare»; e ritiene che questo profilo, in particolare nel contesto italiano, si sia «appannato sino a svanire, assorbito dalla concezione di un parlamento "di parte": come propaggine, teorizzata e praticata, dell'istituzione governo. Per di più privo di status costituzionale per l'opposizione. E perciò strutturalmente non idoneo a concorrere alla manutenzione dell'equilibrio costituzionale nei confronti degli altri poteri dello Stato». Come spero emergerà dalle considerazioni che seguono, se ritengo eccessivo e pericoloso un appiattimento gregario del parlamento sul polo governativo (dovendosi quindi non solo valorizzare l'opposizione parlamentare ma anche sviluppare forme di controllo *bipartisan*) credo però che il sistema parlamentare richieda anzitutto coordinamento tra governo e parlamento e che l'alterità parlamentare in senso forte sia una caratteristica del sistema presidenziale.

³ F. BASSANINI, *Prefazione* ad A. MANZELLA-F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantotto modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 7 ss.

⁴ A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 66-67; «Quello che è inammissibile in ogni caso è che un parlamento non rappresenti... L'organo rappresentativo per antonomasia, almeno finora, è il parlamento»; A. MASTROPAOLO-L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le Assemblee legislative contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 22. Il che, ovviamente apre il discorso su cosa si intenda per rappresentanza, come anche qui di seguito, in estrema sintesi, cerco di prospettare. Un'approfondita ricostruzione storica delle istituzioni parlamentari, con particolare attenzione alla rappresentanza, in G. FERRARA, *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE con F. PIAZZA, Torino, Einaudi, 2001, pp. 1211 segg.; un significativo sguardo d'insieme in una prospettiva storico-istituzionale in A. PIZZORUSSO, *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Boll. Inf. Cost. Parl.*, 1994, pp. 43 ss.

La storia dei parlamenti si interfaccia nei secoli con le differenti teorie ed esigenze della rappresentanza: dalla rappresentanza non di rado (ma neppure sempre) vincolata e comunque settoriale, caratteristica della prima modernità; alla pretesa di principio di una rappresentanza dell'”insieme” (Nazione, Popolo) da parte degli eletti (tipica, ma non solo, del pensiero rivoluzionario francese⁵; fino al ritorno, in tempi a noi più vicini (ma sempre più in allontanamento!) – in un contesto però ormai proiettato sul suffragio universale - a forme di rappresentanza parziali (che peraltro ambivano al ruolo, espresso da un ben noto ossimoro, di “parti-totali”) dei bisogni ed ideali espressi da forme-partito legate anzitutto al fattore socio-economico (aggragate nel quadro dello “Stato dei partiti” e dei vettori “destra-sinistra”); e, in altri contesti o in tempi successivi, sempre più connesse a gruppi di interesse e pressione della più varia tipologia, ove (come negli Stati Uniti) la forma-partito ideologica “all’europea”, non si è affermata, o, negli ultimi decenni, è entrata sempre più in crisi (come sta più o meno accadendo in molte democrazie europee contemporanee).

Alle accezioni di rappresentanza sopra ricordate, si sono affiancate e talora sovrapposte quelle legate, in forme più o meno incisive, alla dimensione territoriale (federalismi, regionalismi, autonomismi vecchi e nuovi). Un profilo oggi vitale nei federalismi a tutto tondo, in cerca di più adeguata configurazione nei cosiddetti regionalismi e comunque, in termini allarmanti, in certi contesti pericolosamente intrecciato con reazioni di difesa, volte a unire il territorio a drastici elementi etnico-culturali.

E senza trascurare, infine, l'”ultimo” esperimento rappresentativo, che lascia peraltro (almeno ancora) molto a desiderare, di intreccio tra dimensione politica, territoriale-nazionale e sovranazionale, costituito dal Parlamento europeo.

Su questo accumularsi di passato, più o meno recente, più o meno attuale, si poggiano gli attuali problemi della rappresentanza, anzitutto – ma non solo – parlamentare.

Sulla rappresentanza moderna, in una prospettiva generale, incombe, si è detto, «uno spettro»: quello, in una società più complicata del passato e con un potere politico in estensione, «della “contrattualizzazione” dei rapporti di rappresentanza, della loro riduzione a mandato vincolato, che, accrescendo a dismisura la pressione degli interessi, dei valori, delle collettività parziali, non solo minaccia di privare d’ogni coerenza l’azione del rappresentante (a maggior ragione nel caso di un corpo collettivo), ma necessariamente negherebbe la funzione di sintesi politica a cui ambisce lo Stato»⁶.

Si tratta, indubbiamente, di un aspetto centrale, legato per altro ad una realtà odierna che ha visto deperire la *forma mentis* che sottostava alla possibilità stessa di costruire forti sintesi politiche (basate, se non sull’assorbente opzione ideologica, almeno su una nozione “forte” di “progetto”).

Mi pare importante sottolineare, negli odierni contesti – specie alcuni – in cui si manifesta il rapporto tra parlamenti e rappresentanza, anche il rischio di smarrire alcuni ulteriori aspetti essenziali di quella: anzitutto lo *scarto* o, se si vuole, la *differenza/distinzione*⁷

⁵ Proprio in un contesto costituzionale “a contrasto”, anche Edmund Burke, affermerà, nel notissimo e citatissimo *Discorso agli elettori di Bristol*, 3 novembre 1774: «Il parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato; il parlamento è assemblea deliberante di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene generale». Ciò non cancella le radicali differenze tra la concezione di Burke e quella rivoluzionaria francese à la Sieyès (vedi, in proposito, A. MASTROPAOLO-L. VERZICHELLI, *Il parlamento. Le Assemblée legislative*, cit., pp. 26-27, e sull’opposto modo di considerare il ruolo dei partiti, p. 28).

⁶ A. MASTROPAOLO-L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., p. 39.

⁷ Mi permetto di richiamare in proposito il mio *Stranezze costituzionali? I tormentati esordi (a dir poco) della XVII Legislatura repubblicana*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini* (A cura di L. MELICA-L. MEZZETTI-V. PIERGIGLI), II, Padova, Cedam, 2015, pp. 1229 ss.

(che è cosa tutta diversa dall'insensibilità reciproca), tra rappresentanti e rappresentati. Tanto l'autoreferenzialità di questi ultimi (parlamentari o, in generale, governanti) quanto, all'opposto, la pressione telematica, dei sondaggi e, a monte, la enfaticizzazione della "liquidità", della "volatilità" degli orientamenti (veri o presunti) dei rappresentati distruggono il terreno *virtuoso* della rappresentanza, che, per essere tale, deve portare tanto alla seria attenzione per le domande sociali, *quanto ad una loro rielaborazione consapevole* (mi pare importante insistere su questo ultimo punto). Dovrebbe farsi quindi il possibile per evitare tanto l'isolamento dell'eletto in un mondo autoreferenziale, staccato da chi lo ha scelto (aspetto oggi comprensibilmente al centro di aspre contestazioni), quanto - verrebbe da dire all'opposto - la riduzione del parlamentare a *nuncius* o a sempre più passivo registratore di "umori" ovviamente cangianti, pericolosamente "liquidi", a cui non potrebbe e/o non vorrebbe sottrarsi.

E' stato ricordato, in prospettiva politologica, che «la funzione rappresentativa esercitata dalle assemblee legislative può avere tre distinti significati a seconda che la rappresentanza sia intesa come rappresentatività sociologica, come mandato oppure come ricettività alle richieste dell'elettorato»⁸.

Senza ritenere che questa tripartizione esaurisca i molteplici risvolti della funzione rappresentativa dei parlamenti la utilizzo qui perché mi pare si presti a interagire significativamente con i temi oggi in discussione.

«La rappresentatività sociologica» dei parlamenti delle maggiori democrazie – si è detto dagli autori appena ricordati - «rimane piuttosto imperfetta»: per certi versi lo è sempre stata, ma la legittimità dei sistemi di partito e la capacità di non dimenticare gli interessi sociologicamente non rappresentati, la rendevano meno grave, in un passato contesto di minore autoreferenzialità e di maggiore credibilità delle classi politiche tradizionali. Le forze politiche "nuove" nei termini più diversi (per ceti esclusi, per pulsioni di paura, per rifiuto di imposizioni fiscali, per sfilacciamento individualistico della società, ecc.) emerse negli ultimi decenni in forme sempre più variegate ed in dimensioni (anche di presenza parlamentare) sempre più cospicue in moltissimi paesi europei sono inesorabile testimonianza dell'aggravarsi di questo aspetto della rappresentanza.

Un possibile svolgimento della rappresentatività sociologica potrebbe individuarsi non tanto nella ripresa (inattuale) di forme di rappresentanza corporativa, quanto piuttosto nella disputa sulla scelta dei sistemi elettorali, con particolare riguardo ai sistemi proporzionali e non correttivi di elezione che, sia pur indirettamente, sulla base dell'allargamento delle opzioni politiche coinvolte, potrebbero ampliare la base sociale rappresentata in Parlamento.

Bisogna a questo proposito, a tacer d'altro, comunque avere ben presente che una cosa è la rappresentanza proporzionale utilizzata in un contesto partitico strutturato da forze politiche innervate da ideali, programmi, forme organizzative forti e persistenti (come nel novecentesco *Parteienstaat*); altra cosa è tale rappresentanza in un contesto prevalentemente caratterizzato da partiti "liquidi" o "sempre più liquidi", che peraltro talora replicano (persino in termini caricaturali) forme di drastica disciplina interna del passato, al di fuori però delle classiche coordinate destra-sinistra del Novecento. E' a dir poco problematico ritenere che un ritorno spinto al proporzionalismo possa ricreare qualcosa di simile allo scenario proprio di gran parte del XX secolo. Semmai il rischio, nel contesto attuale, potrebbe essere quello di una pericolosa ulteriore disgregazione e disintegrazione delle politiche e della politica, ad un certo punto insopportabile per la tenuta stessa del sistema.

⁸ G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 74 (e, per lo svolgimento del discorso, pp. 76 ss., 81 ss., pp. 85 ss.), sulla scorta di G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1987, p. 285; e S. COTTA-D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2001.

La seconda dimensione della rappresentanza cui sopra ho fatto riferimento ha a che fare con la delega, con lo “stare per” gli elettori, nel senso di prendere decisioni per loro conto. Ha quindi a che vedere con la capacità di decisione dei rappresentanti; insomma, nelle parole di Sartori, «il *che cosa* vien fatto e, correlativamente, che cosa non viene fatto, da chi c’è»⁹.

Viene qui in risalto, come è stato notato, il diverso ruolo delle assemblee statunitensi ed europee. Queste ultime sono strettamente legate alla compagine governativa che si regge sulla maggioranza parlamentare: quand’anche, molto meno di una volta, “scelgono” il governo (se non imposto, sempre più delineato dalla prova elettorale), sono comunque ad esso intrecciate e l’attività legislativa è da quello comunque condizionata; il potere decisionale del parlamento si manifesta in particolare nel sostenere l’azione governativa (dall’indirizzo alla legislazione) sotto il controllo (e talora l’influenza) dell’opposizione. Il parlamento americano è indipendente dal governo e quindi balza in primo piano il suo potere legislativo (legato in termini più problematici – ma comunque sussistenti - al presidente in carica) ed il suo potere di controllo ed ispettivo, non condizionato dagli schieramenti fiduciari (che non esistono). Limitandomi qui all’Europa non mi par dubbio che in molte realtà parlamenti e governi riescano molto più di un tempo a produrre decisioni deludenti, anche perché schiacciati da problemi e realtà “più grandi di loro” o comunque di notevole, talora epocale, portata: basti pensare all’impatto degli andamenti economici globali sovrastatuali, alla gestione coordinata dei fenomeni migratori, alla restrizione oggettiva delle risorse disponibili – in chiave lavorativa, sanitaria, assistenziale, ecc. - ; ma pure ai vincoli derivanti dall’adesione all’Unione Europea, di cui, se una volta si sfruttavano i vantaggi, oggi si rischia di considerare soltanto gli oneri.

La terza dimensione della rappresentanza cui mi vado riferendo è quella della ricettività (o, volendo, della “responsività”). Non stupisce certo che, a conclusione dell’esame dei tre profili della funzione rappresentativa dei parlamenti qui richiamata, si affermi che «parlamenti e partiti sono visti come istituzioni meno vicine alle istanze degli elettori e, pertanto, meno recettive di quelle istanze»¹⁰. Sempre più sembra che ciò stia avvenendo: le tradizionali forze politiche non certo solo in Italia ma in Europa sono sempre più disorientate, spesso in drastico declino e letteralmente “braccate” da “nuove” forze di diversa natura ma accomunate dal posizionarsi al di fuori e addirittura contro l’asse destra-sinistra, dalla contestazione della politica e dei partiti e spesso dall’etichetta di “populismo”¹¹. Si tratta di forze che esprimono crescente disagio e propongono sempre più inquietanti scenari ma testimoniano della rottura del circolo virtuoso della responsività, che, almeno in alcune democrazie, ha retto per decenni. E se ciò è ben visibile in non pochi paesi europei qualcosa di simile, incuneandosi drammaticamente e con virulenza mai vista in uno dei due corni del bipartitismo statunitense, è emerso dal “fenomeno Donald Trump”.

Insomma, per stare allo schema fin qui adottato, tanto la crisi della rispondenza sociologica, quanto – soprattutto in alcuni contesti – la difficoltà crescente di produrre norme non deludenti, quanto infine la crescente difficoltà dei parlamenti ad essere responsivi aprono notevoli preoccupazioni sul futuro. In sintesi i problemi che mi pare oggi abbiamo di fronte si sostanziano in una crescente caduta di fiducia in molte delle forme sopra ricordate di rappresentanza: più che mai è in crisi la tradizionale rappresentanza politico-partitica, un tempo - nemmeno troppo lontano - fondata sull’asse, già più volte evocato, destra-sinistra ed oggi sempre più sfuggente rispetto a questo discrimine; e attraverso le richieste di rappresentanza dei

⁹ G. SARTORI, *Elementi*, cit., p. 230.

¹⁰ G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 87

¹¹ Cfr. da ultimo la sezione monografica “I partiti antipartito nella crisi della rappresentanza politica”, a cura di E. MOSTACCI, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2015/3, pp. 583 ss.

territori spesso intende passare soprattutto la valorizzazione di rivendicazioni identitarie assai polemiche.

Questo complessivo scenario pone seriamente in crisi quella funzione di “luogo di compromesso politico” dei Parlamenti che viene evocata anche dal titolo di questo seminario.

La storia costituzionale europeo continentale ci rende maggiormente familiare l'Assemblea rappresentativa come luogo del compromesso politico nel quadro di una versione consensuale-compromissoria della forma di governo parlamentare. Di ciò si possono già scorgere anticipazioni in una versione notabile e particolaristica della vita parlamentare; ma molto più nettamente questo è stato l'obiettivo/aspirazione (molto forte nella prospettiva kelseniana) di stabilizzazione democratica attraverso il confronto/incontro parlamentare nel complicato e spesso tormentato assetto politico europeo continentale soprattutto (ma non solo) nella prima metà del Novecento. Il compromesso politico-sociale calato dai partiti nell'istituzione parlamentare dovrà pagare un prezzo in termini di efficienza e di trasparenza dei processi, ma riuscirà (non sempre, ma così è avvenuto nel caso italiano) a tenere insieme un quadro complessivo che altrimenti avrebbe potuto andare in frantumi. Ciò è peraltro dipeso dalla presenza (in Italia e altrove) di forze politiche sì lontane ma anche strutturate, capaci di elaborare articolate strategie di coesistenza e di tutela degli interessi rappresentati e di esercitare un disciplinamento delle masse che in esse si riconoscevano. Un tessuto che si è venuto via via dissolvendo.

Anche però in un altro e diverso senso, tipico delle democrazie maggioritarie, il Parlamento può giocare il ruolo di “luogo del compromesso politico”. Pure un parlamento “avversariale”, perché effettivamente possa dirsi tale in un contesto liberal democratico, poggia su un sostrato, ben più solido (e che si tende quindi a dare per acquisito e si pone sullo sfondo) di quello che caratterizza i parlamenti consensuali, un sostrato che è costituito dal pieno riconoscimento reciproco dei (almeno dei più rilevanti, qualitativamente e quantitativamente) partiti o schieramenti parlamentari in competizione. Un pieno riconoscimento reciproco che consente di condividere la legittimità delle decisioni assunte a maggioranza, anche se risicata, insomma a “non far saltare il tavolo” del principio maggioritario. A ciò va aggiunta l'importanza, anche in parlamenti avversariali, di elementi di negoziazione¹², che si accentuano quando i parlamenti europei non siano collocabili (come è la regola) agli estremi della scala, in termini rigidamente binari, ma in collocazioni più sfumate (come è il caso di quello tedesco).

Peraltro questa accezione di compromesso, se così si può dire, “di base”, vacilla e rischia di rompersi se, superando le strettoie di sistemi elettorali assai selettivi, introduce nelle camere non solo ai margini o con piccoli numeri ma in termini significativi, delle forze “altre” (espressione di nazionalismi settoriali, di sentimenti di “anti politica” generalizzata, o comunque di fratture non ricomponibili nella “semplicità” – almeno a posteriori! - di quelle del passato), che non si riconoscono in ciò che fino a ieri ha collegato i precedenti competitori, che non si riconoscono nelle antecedenti regole del gioco.

Insomma il timore è che ambedue questi modi si potrebbe dire “storici” di gestione del compromesso siano oggi in affanno, per lo sgretolarsi dei contesti che li rendevano magari difficili (specie il primo dei due menzionati) ma comprensibili e perseguibili.

Più in generale, infine, per concludere questa breve e sicuramente incompleta rassegna dei problemi che gravano sulla funzione di rappresentanza dei parlamenti, è lo stesso meccanismo della scelta rappresentativa ad essere posto in discussione, da un lato, e l'ho già ricordato, dalle forme di partecipazione sempre più legate all'informatica (da internet ai social)

¹² Opportunamente (e purtroppo raramente) sottolineati da G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., pp. 221 ss, ove si ricorda (p. 222) che la negoziazione «non esclude la competizione e non porta necessariamente al consociativismo».

e, dall'altro lato - e questo elemento la dice lunga sulla "sofferenza rappresentativa" dei parlamenti odierni - dalla ricerca di forme di selezione reputate più casuali ma non per questo pericolose e comunque meno inquinabili nel loro manifestarsi: insomma l'affacciarsi di ipotesi di "democrazia a sorte", talora supportate anche da ricerche interdisciplinari volte a (cercare di) conferire a questa ipotesi elementi di validità "oggettiva"¹³.

3. *I parlamenti dalla rappresentanza alla decisione. L'evoluzione delle funzioni parlamentari. Aspetti di un lungo tragitto.*

Il rappresentare non è però fine a se stesso. Comporta l'obiettivo di *incidere* sulle scelte collettive, dal condizionarle fino al deliberare in proprio (in compartecipazione o in via esclusiva): dall'*influenza* alla *decisione*.

Quindi lo scopo, in sequenza storica, è anzitutto frenare, limitare, restringere e di conseguenza orientare chi detiene il potere decisivo ultimo (ad esempio, storicamente autorizzando il re a levare le imposte o mettendogli sotto accusa i ministri); e, poi, partecipare sempre più attivamente alle decisioni, anche in particolare attraverso, quando si affermerà come tale, la funzione del legiferare (non più solo come un modo di manifestarsi – ma in via generale - della giurisdizione¹⁴).

La classica tripartizione insisterà sul ruolo del Parlamento legislatore (mettendo in sordina o, addirittura, escludendone altri). Una funzione, quando inizialmente verrà teorizzata, considerata, per sua natura, sicuramente essenziale, addirittura, in via di principio, primaria rispetto alle altre, ma, da un lato, parziale (oltre al retaggio del diritto non scritto, nel senso non solo che il re per lungo tempo vi compartecipa con la sanzione, ma che lascia comunque ampi spazi non coperti alla prerogativa del monarca, alla sua "zona libera") e, dall'altro lato, intermittente, discontinua, a differenza della necessaria continuità del potere di governo in senso stretto. Lo espresse a suo tempo molto nitidamente Locke, nel suo *Secondo Trattato sul Governo*¹⁵: «Il potere legislativo è quello che ha diritto di prescrivere il modo in cui la forza dello Stato dovrà essere usata per la salvaguardia della comunità e dei suoi membri. Ma, poiché le leggi, che devono essere costantemente operanti e la cui forza non deve mai venir meno, possono essere fatte in poco tempo, non c'è bisogno che il legislativo sia permanentemente in atto, non avendo una funzione continua da svolgere». Ciò si collocò, più in generale, per secoli, nel quadro della natura intermittente dell'istituzione parlamentare, sia, inizialmente, anche negli intervalli tra un parlamento e l'altro (potendo il re d'Inghilterra ritardare la consultazione elettorale)¹⁶;

¹³ In questa prospettiva A. PLUCHINO-A. RAPISARDA-S. SPAGANO-M. CASERTA- C. GAROFALO, *Democrazia a sorte. Ovvero la sorte della democrazia*, Catania, Malcor D', 2012. Con suppergiù lo stesso titolo il convegno *Democrazia a sorte: quali scenari possibili*, Montecitorio, Roma, Sala della Regina, Camera dei Deputati, 21 luglio 2016 (cui hanno partecipato, oltre al deputato Gianluca Vacca (M5s), al vice presidente della Camera, Luigi Di Maio (M5s), a F. Lanchester e G. Scaccia ed al sociologo e politologo francese Yves Sintomer, anche Cesare Garofalo, sociologo e coautore del libro *Democrazia a sorte*, prima citato). Tra i più recenti (ancora pochi) contributi italiani in tema, G. GEMMA, *Elezioni o sorteggio dei governanti? Note critiche contro la riproposizione di una soluzione del passato*, in *Lo Stato*, 6/2016, pp. 397 ss. Si ricordino, nella letteratura comparata odierna, emblematicamente e senza alcuna pretesa di completezza, D. Van REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2015; Y. SINTOMER, *Potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2009.

¹⁴ Con il compito di derogare in generale al diritto consuetudinario irrazionale od iniquo (sottolinea a più riprese questo aspetto M. CARVALE, *Storia del diritto dell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2012, passim).

¹⁵ N. 143. XII. *Il potere legislativo, esecutivo e federativo dello Stato*, in G. LOCKE, *Trattato sul governo*, trad. it. Roma, Editori Riuniti, 1974, p. 157.

¹⁶ Per un pregevole inquadramento storico-istituzionale di queste vicende G. G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. I. dal medioevo inglese al 1791*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 27 ss.

sia, poi, nel suo non sedere in permanenza ma lavorare “per sessioni” e, se così si può dire, “scompare” (sia pur per breve tempo) tra un’elezione e l’altra fino a quando non si affermerà la *prorogatio* (o altro accorgimento di tutela del Parlamento nella fase del ricambio elettorale).

Le cose ovviamente cambiarono nettamente con ampliarsi in qualità e quantità del potere legislativo dei parlamenti dalla fine del XVIII secolo: un ruolo affidato, nello Stato post-settecentesco, in via di principio in termini di tendenziale esclusività, ma – non solo allora ma anche oggi, sia pure in termini diversi - solo in parte da essi esercitato, sia perché alcune delle più importanti leggi della modernità non furono (forse non a caso) espressione di assemblee derivanti da una effettiva investitura dal basso (si pensi, in termini eclatanti, ai codici napoleonici); sia perché spesso, anche quando tali camere, da allora ad oggi, operarono stabilmente nel sistema sulla base di un’investitura elettorale, la redazione di leggi particolarmente importanti e durature fu da esse frequentemente delegata al potere governativo (di nuovo soccorre l’esempio dei codici, ma anche della legislazione post unitaria italiana).

Il che non deve certo portare a sminuire troppo la funzione legislativa dei parlamenti, ma solo ad inquadrarla in termini maggiormente realistici.

Peraltro l’obiettivo, in particolare dalla fine del ‘700 in poi, delle camere elette (o, se si vuole, di coloro che vi sedevano), non è stato soltanto quello di consolidare il loro potere legislativo in via di principio ed anche di fatto, ma di partecipare pienamente alle o addirittura di dirigere le principali scelte politiche, sia controllando, con strumenti di diversa intensità, chi le compiva (il polo governativo, sempre più autonomo dalla componente monarchica), attraverso l’interlocuzione e la censura pubblica, quindi a posteriori, o, in termini più intensi, a priori, con la direttiva parlamentare.

Insomma, i parlamenti, dalla fine del ‘700 in avanti, si cimentano progressivamente e con alterne vicende sul terreno della partecipazione a quello che poi verrà individuato come indirizzo politico. Un terreno difficile e tormentato. Infatti il potere di direzione politica in senso stretto (e in senso “forte”), anche quando i Parlamenti si stabilizzano nel sistema, tende a permanere, in termini assai significativi, nel polo governativo. Ciò, nella classica tripartizione, è oscurato dall’equivoco che si annida nella espressione “potere esecutivo”, che lascerebbe intendere ciò che non è e che non sarà, cioè che il polo governativo si limita a meramente eseguire ciò che il legislativo vuole. La sterilizzazione teorica di quello che poi si chiamerà indirizzo politico (o direzione politica) da parte della teoria della tripartizione occulterà sul piano dottrinale tale attività o funzione assolutamente essenziale in ogni collettività, senza ovviamente per questo farla venir meno.

Cosa comporta comunque questa fondamentale conquista di partecipazione all’indirizzo? Il Parlamento, allo stesso tempo, ottiene una posizione più forte e centrale, ma perde pure di autonomia nella meccanica della forma di governo¹⁷. Avrà più potere e più poteri ma essi dovranno essere spartiti, in un equilibrio differenziato e dinamico, a seconda dei tempi e delle situazioni, soprattutto con l’istituzione governativa. Alla comunque sempre imperfetta distinzione tra potere governativo e legislativo sul piano del sistema delle fonti, farà sempre più riscontro una fusione, sul piano politico ed istituzionale, tra governi ed assemblee.

Si verifica, in questo quadro, dalla seconda metà del XIX secolo, uno sdoppiamento nel loro reciproco rapportarsi, a seconda dei tempi e dei contesti: da un lato un rafforzamento del legame governo-parlamento a favore del primo; dall’altro lato la prevalenza del parlamento sul governo attraverso il potere di crisi. Assistiamo comunque al superamento della rigida

¹⁷ Non per quanto riguarda invece la sua interna organizzazione ed attività. Fino almeno alla prima metà del XX secolo crescerà – e non sarà scalfito – il principio degli *interna corporis acta*.

separazione esecutivo-legislativo predicata dalla tripartizione. Il primo e il secondo potere si collegano sempre più.

Da un lato, soprattutto nel contesto inglese e dei paesi da esso influenzati, il governo (e spesso il suo *premier*) assumerà, non solo nelle teorizzazioni volte ad ottimizzare la funzione del governare (come avverrà molto spesso in Europa continentale), ma di fatto, nella realtà, la guida del circuito di indirizzo. Sarà pure «*a combining committee*» del parlamento (come ricordava Walter Bagehot), però si porrà come il “comitato direttivo” della maggioranza parlamentare.

L'organo governativo (primo fra tutti e con maggiore successo il *Cabinet*) diviene insomma il *trait d'union* tra il primo ed il secondo potere, unendoli, fondendoli insieme: come vividamente si espresse Bagehot nella seconda metà dell'Ottocento, scorgendo appunto nel *Cabinet* più che, come allora era d'uso affermare, «*a Committee of Parliament*», invece «*a Hyphen which joins, a Buckle which fastens*» («un trattino che congiunge – un fermaglio, una fibbia, che collega») il potere governativo-esecutivo con quello legislativo¹⁸.

Tale assetto si esprimerà in quella che si è variamente denominata “forma di governo parlamentare maggioritaria” o “Westminster model” o altro ancora. Questo sarà l'esito in terra anglosassone, succeduto ad un breve periodo, il cd. “aureo parlamentarismo”, a metà del XIX secolo, nel quale il Parlamento – ed in particolare la Camera dei Comuni inglese – svolgerà un ruolo di primo piano e di guida nella conduzione dei governi, prima che l'estensione del suffragio, il connesso bipartitismo e l'emersione di leadership forti trasferissero sempre più dalle Camera al corpo elettorale, in sede di elezioni generali, la scelta di chi e con quale sostegno avrebbe governato la legislatura. E ciò, per ritornare al Parlamento, porterà a concentrare gli aspetti più salienti del processo legislativo (iniziativa, tempi e redazione dei testi) sotto l'egida governativa.

Questa evoluzione condurrà, come è noto, a concepire il controllo-ispezione parlamentare come attività-funzione soprattutto dell'opposizione in vista non tanto di un condizionamento dell'azione di chi governa, quanto (oltre a rappresentare comunque un elemento di sorveglianza e quindi di contenimento su chi agisce) della prospettazione di una futura alternativa; e condurrà a rafforzare la disciplina di gruppo nell'assemblea ed a marcare la differenza tra i parlamentari coinvolti nel circuito di indirizzo e quelli, se così si può dire, “nelle retrovie” (i *backbenchers*).

Peraltro la massimizzazione, se così si può dire, del confronto “avversariale” tra schieramenti (che si è tradotta nel paradigma del “parlamento arena”), spesso salutata ieri come oggi come meccanismo in grado di rendere più fluida e nitida l'attività di indirizzo, di distinguere le responsabilità di chi governa da quella di chi si oppone e di produrre un benefico periodico ricambio alla guida del paese, produsse anche – e ciò si è manifestò specie nella seconda metà del XX secolo¹⁹ - un crescente disagio dei parlamentari “delle retrovie” (soprattutto, ma non solo, della maggioranza) ed innescò, più in generale, una richiesta volta a reagire a quello che fu stigmatizzato come un crescente ruolo eccessivamente passivo, di rimessa,

¹⁸ La citazione, nel suo insieme, è tratta da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, *Introduction*, p. xxi: «*A cabinet is a combining committee, —a hyphen which joins, a buckle which fastens, the legislative part of the state to the executive part of the state. In its origin it belongs to the one, in its functions it belongs to the other*». In termini meno originali Bagehot si esprime nel capitolo sul *Cabinet* nel testo del libro: «il sistema inglese non rappresenta dunque l'inclusione del potere esecutivo nel legislativo, ma la loro fusione» (*La Costituzione inglese*, trad. it., Bologna, il Mulino, 1995, p. 55, vedi anche p. 52).

¹⁹ J. P. MACKINTOSH, *Il Parlamento inglese*, in CAM. DEP. SEGR. GEN., *I Parlamenti della Comunità Europea* (suppl. n. 6 al *Boll. Inf. Cost. Parl.*), Roma, Colombo, 1975, pp. ??? ss.

di mera registrazione dell'Assemblea rispetto agli *imput* provenienti dal circuito di indirizzo. Di qui la ricerca, da quel periodo, di forme di valorizzazione del controllo-ispezione ad un tempo maggiormente *bipartisan* e più gratificante per l'insieme degli eletti (*Select Committees*)²⁰.

Queste richieste furono anche innescate e favorite dall'approfondimento della comparazione dei ruoli svolti, nei diversi contesti, dalle istituzioni parlamentari. Al "tipo" del "parlamento-arena" (cioè luogo di confronto avversariale tra partiti o schieramenti politici nazionali) è stato infatti contrapposto il "parlamento di elaborazione", ricavato dall'azione delle Camere (ed in particolare delle loro commissioni) nel contesto statunitense²¹. Una distinzione, si è detto giustamente, «fuorviante», in quanto non si presta a cogliere le grandi differenze tra i Parlamenti europei, che non possono *tout court*, senza le dovute distinzioni e graduazioni, essere inclusi nella categoria delle "arene" (esemplate sul parlamento di Westminster) e che non rientrano comunque in quelli di "elaborazione" (o "trasformazione"), di cui il solo esempio probante sarebbe quello statunitense²²; un esempio non replicabile, legato alla stessa unicità nel mondo della forma di governo presidenziale. Una ragione in più della necessità di far uso delle dicotomie con prudenza, in quanto troppo semplificanti fino a risultare, in non pochi casi, fuorvianti²³.

Insomma se la situazione inglese, nell'evoluzione sopra ricordata, ha beneficiato di condizioni particolari non o solo molto parzialmente replicabili in altri contesti, anche quella americana ha presentato sotto questo specifico profilo le stesse caratteristiche, svolgendosi in quadro di separazione istituzionale di poteri (assenza di rapporto di fiducia) e di aggregazioni parlamentari lontanissime (per il tipo di partiti statunitensi, per la scarsa disciplina interna, ecc.) dalle situazioni europee. Il penetrante ruolo di controllo e indirizzo svolto in un'ottica bipartisan nei *Committees* del Congresso era, a dir poco, assai problematicamente replicabile nei Parlamenti europei. A quel tipo di controllo comunque si cercò di richiamarsi in contesti molto diversi da quello americano, specie in certi periodi del parlamentarismo continentale, come negli anni '70 dello scorso secolo in Italia.

²⁰ Sulla riforma del 1979 e sui suoi antefatti: N. N. JOHNSON, *Select Committees as Tool of Parliamentary Reform*, in H. A. HANSON-B. CRICK (eds.), *The Commons in Transition*, London, Fontana, 1970, pp. 203 ss.; P. NORTON (ed.), *Parliament in the 1980s*, Oxford-New York, Basic Backwell, 1985; G. DREWRY (ed.), *The New Select Committees. A Study of the 1979 Reforms*, Oxford, Clarendon Press, 1985; D. ENGLEFIELD (ed.), *Common Select Committees. Catalyst for Progress?*, Burnt Mill, Harlow, Longman, 1984.; CAPIRe. Approfondimento n. 2. *I Departmental Select Committees della Camera dei Comuni*, in www.capiire.org, nov. 2002; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, passim. Sulla posizione dei *backbenchers*, A. MITCHELL, *Backbench Influence: A Personal View*, in *Parl. Aff.*, 1994, pp. 687 ss.; D. HOWART, *The House of Commons Backbench Business Committee*, in *Public Law*, 2011, pp. 490 ss.

²¹ N. W. POLSBY, *Legislatures*, in F. I. GREENSTEIN-N. W. POLSBY (eds.), *Handbook of Political Science*, 5: *Governamental Institutions and Processes*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1975, pp. 257 ss.; G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, il Mulino, 1978. Volendo elaborare maggiormente le dicotomie ricordate nel testo si potrebbe distinguere, in relazione al tasso di autonomia/differenziazione dei parlamenti rispetto al sistema dei partiti, tra parlamenti istituzionalizzati e non istituzionalizzati; in relazione alla dinamica politico e/o istituzionale che principalmente li caratterizza, tra parlamenti maggioritari/avversariali e consensuali; in relazione ai caratteri prevalenti della loro articolazione interna, tra parlamenti policentrici o non policentrici; in relazione al loro tipo prevalente di attività, tra parlamenti di discussione/ispezione e di lavoro/trasformazione/codecisione. Potendosi poi sintetizzare l'insieme delle coppie in parlamenti arena o di elaborazione.

²² G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 24; A. PANEBIANCO, *Parlamento-arena e partiti*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1987, 203 segg.

²³ Come ho anche ricordato in *Maggioranza e Opposizione nella lunga e accidentata transizione italiana*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il Governo* (Atti del XVI convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001), Padova, Cedam, 2002, 109 segg., in particolare 115-116.

Dall'altro lato, il collegamento tra Esecutivo e Legislativo derivante dall'affermarsi del rapporto di fiducia produsse in molti paesi dell'Europa continentale (a cominciare dalla Francia della III Repubblica) una situazione del tutto diversa da quella fin qui richiamata. In tale contesto il circuito di indirizzo non si consolidò in una maggioranza politica stabile e disciplinata, ma si rimescolò frequentemente, dando luogo a differenti combinazioni governative (spesso tra gli stessi partiti e le stesse personalità) sottoposte ad un continuo condizionamento (e logoramento) in sede parlamentare (o sarebbe più corretto dire partitico-parlamentare). Da qui, come è noto, il trionfo del "potere di crisi" del Parlamento (o, per meglio dire, dei partiti che operano non solo ma anche e molto all'interno delle assemblee rappresentative²⁴) il che, peraltro, come è ben noto, sancì non la sua forza, ma la sua debolezza. L'instabilità governativa e il problematico raccordo tra Esecutivo (qui davvero tale) e maggioranza tendeva a trasferire – emblematicamente nella Francia della III e IV Repubblica - il potere di governo all'amministrazione (che "resta") ed il potere di legiferare alla delegazione legislativa ed alla normazione regolamentare.

I tratti particolarmente problematici di questa dinamica (da associarsi comunque anche ad influssi positivi, prima ricordati: consentire in contesti frammentati e lacerati di "non far saltare per aria il tavolo" della democrazia parlamentare) verranno, nel tempo, ripetutamente discussi nella prospettiva di superarli, tentando di suggerire miglioramenti ad un'azione troppo riduttiva del parlamento²⁵ o proponendo di avvicinarsi a forme di parlamentarismo maggioritario²⁶. Ed anche il secondo dopoguerra ha visto, come è noto, assetti del genere qui richiamato (emblematicamente la Francia della IV Repubblica e l'Italia dei primi decenni post bellici).

Gli ultimi decenni hanno inciso profondamente sulle due linee evolutive che ho cercato di sintetizzare. Quella ricordata per ultima è da tempo entrata in fase recessiva, essendo stata la democrazia "di operazione" o "mediatizzata" progressivamente rimpiazzata da dinamiche generalmente orientate (anche se in termini molto diversi ed imperfetti) alla cosiddetta democrazia "di investitura" o "immediata". Ciò peraltro è avvenuto e continua ad avvenire in un quadro generale che si allontana (più o meno incisivamente) dall'assetto dei sistemi politici di gran parte del '900.

Il che apre indubbi interrogativi anche sugli sviluppi (e le possibili mutazioni) del modello che è parso fino ad oggi apparire vincente, e che ha rischiato, in alcuni contesti, di essere sostituito da esiti di tipo "plebiscitario" ed, in altri, di porre comunque all'ordine del giorno problemi di una sua rivisitazione.

Resta però il fatto che, pur nel quadro di problematiche mutazioni in atto, i parlamenti contemporanei (ed alcuni in particolare) sono, verrebbe da dire, *oggettivamente* chiamati a svolgere compiti di grande delicatezza, nel passato inesistenti e che sempre più si comprende quanto centrali e quindi non da trascurare, ma da valorizzare. Si pensi all'impatto della globalizzazione e delle migrazioni e, per quanto riguarda l'Europa, più specificamente, il sempre più intenso raccordo, anche a livello parlamentare, tra istituzioni comunitarie e parlamenti nazionali²⁷.

²⁴ G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 219.

²⁵ J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934.

²⁶ Basti qui solo ricordare R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, Sirey, 1934.

²⁷ F. BRUNO, *Stati membri ed Unione Europea. Dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003; F. ARCELLI-F. TUFARELLI (a cura di), *Rappresentanza politica e*

4. Il Parlamento dell'Italia repubblicana: alcune considerazioni

Il Parlamento dei primi quarant'anni dell'Italia repubblicana va situato, come è noto, sia pur con le sue peculiarità, nel contesto consensuale prima richiamato.

Esso ha indubbiamente rivestito un ruolo essenziale per l'unità nazionale: «l'unico luogo istituzionale in cui tutti gli italiani, assolutamente tutti, sono stati rappresentati», valorizzando il pluralismo sociale e politico, luogo di intreccio dei problemi e delle diverse componenti del Paese; «il Parlamento è stato volta per volta, setaccio, impastatrice, campo di battaglia e luogo di conciliazione. Molte volte uno scontro in Parlamento ha evitato uno scontro nel Paese»²⁸.

Le teorizzazioni ed i pratici tentativi di avvicinarsi ad un modello di parlamentarismo maggioritario vennero, fin dai primi anni di vita del nuovo assetto repubblicano, non solo scoraggiati dal concreto atteggiarsi del sistema politico italiano ma ostacolati da una lettura delle norme costituzionali sul parlamento che ne enfatizzò, sul piano organizzativo (e della disciplina regolamentare) gli sviluppi in senso sfavorevole ad un ruolo forte del Governo e, più in generale, orientato in senso di «"centro transattivo" o "stanza di compensazione" del sistema politico»²⁹. Ciò – lo si è già accennato, ma merita riprenderlo - svolse anche un ruolo positivo: il parlamento repubblicano costituì «la sede naturale in cui i partiti, attraverso i gruppi parlamentari, organizzavano giuridicamente il conflitto e ne evitavano l'esplosione sociale. In questo senso il parlamento proporzionale» fu, «di per sé, nella sua intima essenza... una garanzia per la tenuta complessiva dell'ordinamento democratico. Nella stessa reciproca coesistenza e temperamento delle due grandi convenzioni politiche – la *conventio ad excludendum*, per le forze disomogenee per contrapposizione internazionale, e la *conventio ad integrandum* per le forze costituzionalmente omogenee dell'arco costituzionale - il parlamento assicurava, come tale, una funzione di garanzia costituzionale»³⁰.

Rispetto a queste premesse ordinamentali e politiche si enfatizzò, dalla fine degli anni '60, in via di generale principio, una concezione del sistema parlamentare volta ad individuare, come chiave del nostro sistema, il criterio proporzionistico e, correlativamente, a depotenziare la distinzione tra maggioranza ed opposizione, anche richiamandosi a suggestioni statunitensi in ordine al controllo ed alla direzione parlamentare. In questo quadro si verrà affermando nei primi anni '70, in termini ben più netti e "di principio" rispetto ad un passato in cui la si era comunque presupposta e ricercata, la "centralità del Parlamento"³¹.

Una centralità quindi anzitutto politica, come luogo in cui i propositi di dialogo tra i partiti anzitutto di massa presenti in Parlamento avessero la verifica di un'attuazione pratica³²,

vincoli economici nell'Unione Europea, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004; *Nomos* 1-2/2006 (dedicato all'apporto dei parlamenti nazionali all'UE); S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, Cedam, 2007, pp. 27 ss.

²⁸ L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. XXXIV.

²⁹ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 88 ss.; per la citazione (che richiama G. SARTORI (a cura di), *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Esi, 1963) p. 95.

³⁰ A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, cit., p. 67, corsivi nel testo.

³¹ G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 17 e nota 3; G.G. FLORIDIA-S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. Cost.*, 1991, pp. 225 ss. Una ricostruzione complessiva, assai favorevole a tale valorizzazione e sviluppo, in S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della centralità del Parlamento*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. 385 ss.

³² «La maggior parte dei fautori italiani della centralità del parlamento volevano molto più semplicemente rivendicare un ruolo centrale e decisivo dei partiti non soltanto in parlamento, ma, più in generale, nella politica italiana» (G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 19).

e poi una centralità perseguita, specie da alcune tendenze, come rivitalizzazione istituzionale del Parlamento nel suo insieme nelle funzioni legislative anzitutto, di controllo, ispezione, garanzia costituzionale, in una prospettiva di distacco, più o meno pronunciato, dal classico modello avversariale del confronto tra Governo-maggioranza versus opposizione. Le convergenze istituzionali confluite nei regolamenti parlamentari del 1971 si sposeranno con i tentativi di convergenza prettamente politica che sboccheranno nei governi “delle astensioni” e poi di “solidarietà nazionale” e nella prospettiva del “compromesso storico” («trasposizione sul piano del governo della solida “maggioranza legislativa” nata in Parlamento»³³), progetto complessivo di gestione del futuro politico dell’Italia con indubbe possibili ricadute, dirette e indirette, sui connotati della democrazia parlamentare³⁴.

La caduta di questi progetti politici e, prima ancora, di questo scenario politico determinerà anche un rapido declino della parola d’ordine della “centralità del parlamento”³⁵. Le riforme regolamentari successive si connoteranno per un mix di interventi. Da un lato una maggior agibilità della programmazione dei lavori soprattutto attraverso il ruolo dei presidenti di assemblea e, in questo quadro, un limitato rafforzamento della posizione del governo in tale programmazione, in un contesto di maggiore emersione della dialettica maggioranza-opposizione³⁶ e un’attenzione nuova alla tempestività delle decisioni ed anche alla correzione in senso maggiormente antiostruzionistico delle procedure parlamentari³⁷. Dall’altro lato il proposito di rivitalizzare gli strumenti dell’ispezione parlamentare, anche in relazione al crescere dell’impegno europeo, in un’ottica non di cogestione delle funzioni parlamentari, ma di vigilanza sull’operato della maggioranza³⁸, con, in generale, una crescita, nelle sedi decentrate, di funzioni di controllo rispetto a quelle decisionali³⁹.

³³ L. VIOLANTE, *Il futuro*, cit., p. XXXIX.

³⁴ Il nucleo politico programmatico del quale stava nel «superare le contrapposizioni “verticali” tipiche della democrazia liberale, ricomporre la società in una struttura organica nella quale il pluralismo degli interessi e delle opinioni fosse accolto e recepito *orizzontalmente*, dando luogo a sintesi via via successive che dal “sociale” arrivassero al “politico”, dalle associazioni e istituzioni di base a quelle di vertice, governo, Parlamento. Queste strutture per fasce orizzontali avrebbero coinvolto istanze territoriali e istanze professionali, restringendo via via il terreno di manovra dei partiti politici nella loro tradizionale fisionomia di portatori di tesi contrapposte e facendo crescere in loro luogo partiti che avessero la funzione di canalizzare il consenso verso la nuova struttura “compromissoria” o “consociativa” che dir si voglia. In questo modo si sarebbe realizzato il massimo di partecipazione, e il massimo di unità, e si sarebbe ridotto al minimo, fino a scomparire del tutto, il regime di alternanza delle forze politiche, annullando la distinzione dei ruoli tra maggioranza e opposizione» (così utilmente riassume la posizione del PCI di allora, ed in particolare di Enrico Berlinguer, E. SCALFARI, *La sera andavamo in via Veneto*, Milano, Mondadori, 1986, p. 308, corsivo nel testo). Alla luce di una simile concezione lo stesso concetto di “politica nazionale”, che – afferma l’art. 49 Cost. – i cittadini associati in partiti hanno il compito di «concorrere con metodo democratico a determinare», rischiava di assumere un carattere prettamente e stabilmente consociativo, lontano non solo dalla normale dinamica politico-istituzionale delle democrazie liberali, ma dagli stessi intendimenti dei costituenti (S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 263 ss.). Va sottolineato che il rifiuto, in via di principio, di una stabile distinzione di ruoli tra maggioranza ed opposizione, “alla maniera” delle democrazie occidentali, ha costituito un *leitmotiv* fortemente presente nelle posizioni istituzionali espresse, anche molto prima dell’elaborazione del “compromesso storico”, dal partito comunista italiano (emblematicamente, R. LACONI, *Intervento*, in L. PICCARDI-N. BOBBIO-F. PARRI (a cura di), *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 190 ss., in particolare pp. 193 ss.), così come la valorizzazione del principio proporzionistico, inteso come “cifra” non solo della forma di governo ma pure della forma di Stato italiana.

³⁵ E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. Cost.*, 1981, pp. 343 ss.

³⁶ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., pp. 316-318.

³⁷ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., pp. 180 ss.; p. 195.

³⁸ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 192.

³⁹ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 202.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, in un quadro non caratterizzato da modificazioni procedurali “forti”, si sono sintetizzati «elementi di continuità e altri di rottura tra la prima e la seconda repubblica». Si è detto che «le novità si esplicitano: a) nel più contenuto ricorso alla procedura di approvazione decentrata; b) nel maggior utilizzo delle leggi delega; c) in una quantità inferiore di leggi emanate; d) in un aumento dell’iniziativa soprattutto di origine parlamentare. Le peculiarità che invece si perpetuano nel processo legislativo e nei suoi esiti possono essere così riassunte: a) persistenza di ampie maggioranze nell’approvazione della legislazione; b) conferma della capacità dell’arena rappresentativa di produrre direttamente almeno un quarto dei provvedimenti legislativi (eccezion fatta per la XII legislatura); c) persistente difficoltà dell’esecutivo di legiferare attraverso la procedura ordinaria. A cavallo tra la prima e la seconda repubblica si situa, invece, l’abuso nell’utilizzo della decretazione d’urgenza... La maggior libertà del governo rimane dunque vincolata da uno spazio di manovra che il parlamento modula a suo piacimento». In questo quadro si mostrano «i due distinti piani della lotta parlamentare e della risposta dell’esecutivo: quello “avversariale”, dedicato ai grandi temi ed alle contrapposizioni simboliche, e quello più complesso dominato dal policentrismo di governo e da un certo grado di consociativismo parlamentare»⁴⁰.

Tutto quanto precede – svoltosi in un contesto molto diverso dai primi quattro decenni di repubblica, per sistema politico, sistemi elettorali e pure nuovi ambiti geo politici, come quello europeo sempre più strutturato, delle attività parlamentari - ha comportato «una contaminazione tra elementi maggioritari e consensuali»⁴¹, con una crescita, ma solo entro certi limiti, di modelli “avversariali” rispetto all’operato del Governo.

In generale, peraltro il periodo, se così si può dire, della “post-centralità” ha lasciato e lascia⁴² in molti un senso di insoddisfazione. Pur in un quadro di non marginali (ma nemmeno risolutive) riforme regolamentari⁴³, come è stato affermato ormai quasi un decennio fa (ma non sembra che le cose siano molto cambiate), il Parlamento italiano è da considerarsi «un’istituzione in crisi di identità, di rappresentatività e di legittimazione (parte della più generale crisi di rappresentanza politica), e anche di funzionalità ed efficacia nell’esercizio dei suoi compiti istituzionali... un’istituzione sovente trascurata, nel dibattito sulla riforma e sull’ammodernamento del nostro sistema costituzionale. O trattata quasi di risulta, se non come impedimento al potere di decisione, da concentrarsi nelle mani del Governo e del suo presidente»⁴⁴. E ancora: «il Parlamento è restato nel guado. Lontano dalle antiche sponde proporzionaliste, ma incapace di raggiungere le spiagge dove si attestava e si rafforzava il potere governativo fondato sul maggioritario»⁴⁵. Ciò non significa rassegnazione: una serie di proposte a suo tempo prospettate potrebbero ancor oggi essere prese in serissima considerazione⁴⁶.

⁴⁰ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., pp. 264-265 e p. 328.

⁴¹ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 309 e pp. 324-325.

⁴² Vi sono anche ricostruzioni più ottimistiche: C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., pp.305 segg.

⁴³ L. VIOLANTE, *Il futuro*, cit., p. XLVI.

⁴⁴ F. BASSANINI, *Prefazione* a A. MANZELLA-F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantotto modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, 7 e 17. In una prospettiva polemica ha parlato dell’ultimo decennio del secolo come del tempo della «legittimazione parlamentare sfidata», M. LUCIANI, *Il Parlamento degli anni Novanta*, in *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., p. 419 ss., corsivo nel testo. Di un’istituzione in crisi parlano anche di recente G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi vent’anni*, Milano, Angeli, 2014, p. 116 e A. D’ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2012.

⁴⁵ A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, cit., pp. 65 ss.

⁴⁶ Si veda il già citato A. MANZELLA-F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantotto modeste proposte*, in particolare pp. 191 ss.

Sappiamo tutti molto bene come il Parlamento italiano oggi si trovi di fronte ad un tornante essenziale. Comunque vada la consultazione referendaria essa provocherà un fortissimo impatto in particolare sulle istituzioni parlamentari: o trasformandone radicalmente i connotati in una prospettiva di attuazione costituzionale delicatissima e non certo di breve periodo, su cui si giocherà il futuro di questa istituzione (nel suo complesso e non solo per il versante, se così si può dire, più “esposto”, cioè quello del Senato); oppure non toccandone formalmente l’assetto attuale, che però dovrà comunque essere riconsiderato (come già avrebbe dovuto, almeno a livello di riforme regolamentari) in una prospettiva non immobilista. In ogni caso si aprono davanti a noi impegnativi compiti e prospettive che sarebbe irresponsabile eludere.

5. I parlamenti contemporanei di fronte ai problemi di oggi (e di domani)

Credo sia giunto il momento di porre in rilievo, senza alcuna pretesa di esaustività e in forma il più possibile sintetica, alcune questioni che mi paiono particolarmente rilevanti per il futuro e correlativamente suggerire qualche minima indicazione su alcune possibili direttrici rivolte a valorizzare il ruolo ed compiti dell’istituzione parlamentare, in generale ed in prospettiva italiana.

Il primo dei problemi, a mio avviso, sta nella difficoltà dei parlamenti contemporanei (ed in particolare, del parlamento italiano) di svolgere adeguatamente quella *funzione rappresentativa* che, come ho già ricordato, costituisce la “ragione prima” anche se non unica dell’istituzione parlamentare.

Il rischio oggi è in una drastica “*deminutio* rappresentativa” delle Assemblee, nel senso di un sempre più generalizzato non riconoscersi e fidarsi di chi viene a comporre così come del corpo nel suo insieme.

Gioca a questo proposito un ruolo fondamentale – l’ho già ricordato ma lo sottolineo nuovamente - la mutazione della forma partito, espressasi con particolare intensità nel contesto italiano post 1990, con un impatto determinante sul sistema politico costituzionale. E’ stato detto che quest’ultimo «volendo ricorrere ad una metafora... non è più paragonabile ad un vertebrato, ma ad un artropode, non avendo più uno scheletro, ma un esoscheletro. Più precisamente: sono artropodi i partiti, non più dotati di risorse di potere autonome, di natura culturale ed organizzativa, e conseguentemente è artropode il sistema costituzionale, non più appoggiato a “sostanze sociali” autonome, che si impongano come presupposte e dai cui mondi vitali trae legittimazione e *imput* politici»⁴⁷. A fronte della constatazione, almeno a mio parere, di non poter riportare in vita (almeno in tempi brevi) un contesto che non c’è più, ciò non significa rassegnarsi passivamente ad una situazione di “liquida” anomia sociale e correlativa liquidità politica. Ma gioca, in particolare per il Parlamento italiano, anche un’incertezza e diffidenza (non generalizzata ma comunque robusta) verso almeno certe forme di rappresentanza a base territoriale, in un tempo in cui la dimensione regionale è fortemente scossa dalle *performances* degli enti locali che la incarnano. Le eventuali proposte alternative di valorizzazione dei territori mi sembrano più espressione di messaggi politici di reazione identitaria e di ribellione economica che di effettivi ancoraggi territoriali.

Al di là dei fattori strutturali su cui cercare di intervenire, nel medio e nel lungo periodo, ritengo sarebbe comunque importante – scontando il rischio di apparire riduttivo - cercare di contrastare atteggiamenti macroscopicamente deteriori, quali quelli – ma sono solo esempi, tratti dalla prassi italiana – che, con una scriteriata distribuzione dei contributi pubblici, hanno

⁴⁷ M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, Ediesse, 2016, pp. 189-190.

favorito il frazionismo fine a se stesso⁴⁸ ed il continuo “cambio di casacca” oppure hanno trasformato il sacrosanto diritto all’indennità in una selva di scandalosi privilegi (a livello statale e regionale); cercando peraltro di dar vita a risposte equilibrate e non di reazione demagogica. Si tratta comunque di vicende che incidono in termini drammatici sulla percezione negativa della figura del parlamentare, sul discredito che ne consegue e si estendono all’istituzione complessivamente considerata.

Un altro aspetto essenziale, verrebbe da dire scontato, è dato dal sistema elettorale: il punto che qui però voglio porre in rilievo non è tanto l’astratto dilemma maggioritario o proporzionale ma come si arriva a questo esito, se valorizzando o mortificando il collegamento eletti-elettori rispetto alle modalità di assunzione della candidatura e, correlativamente, alle possibilità di selezione da parte dei votanti, il che può avvenire pescando in un ampio spettro di sistemi elettorali (ad esempio privilegiando collegi che per dimensioni e caratteristiche favoriscano il legame tra corpo elettorale e candidati).

Interventi di più ampio respiro consigliano di impegnarsi a fondo sul (difficilissimo) problema della rivitalizzazione dei canali di collegamento tra elettori ed eletti. Senza nessuna velleità di essere antistorici credo che questi canali non possano schiacciarsi sempre più pervasivamente o addirittura esclusivamente sul contatto e la socializzazione telematica, che semmai, portata alle estreme conseguenze, tende a vanificarli⁴⁹. Un rischio che talora sembrano maggiormente comprendere almeno alcune delle forze politiche più recentemente apparse sulla scena (come quelle a forte richiamo identitario) e meno quelle che provengono da un più lontano passato.

Sottolineo in proposito, ancora una volta, che la rappresentanza richiede raccordo ma non coincidenza tra elettore ed eletto, il quale non deve perdere il contatto con la società, saperla ascoltare *ma anche saper rielaborare le richieste che da essa provengono*, se non alla maniera dei partiti di massa di una volta, *in termini che contrastino un’azione politica sempre più schiava dei sondaggi e degli umori*.

Occorre anche aprirsi ad ipotesi di nuovi possibili canali di aggregazione e presentazione delle molteplici domande provenienti dalla società, da parte di espressioni di “cittadinanza attiva” (come le *constituencies*), senza però sottovalutarne le esigenze di ricomposizione, che richiedono una strutturazione del Parlamento e del Governo sulla base di linee politiche dotate di una certa stabilità⁵⁰ e che fanno guardare almeno con cautela a proposte di sorteggio, cui si è

⁴⁸In proposito, ad esempio, le centrate, pacate considerazioni di L. VIOLANTE, *Il futuro*, cit., pp. LIII-LIV.

⁴⁹ Vedi le considerazioni conclusive di G. F. FERRARI, *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2015, pp. 921 ss., in particolare pp. 937-938. Merita di essere richiamata la prospettiva, maggiormente ottimistica rispetto a quanto da me temuto, di A. MANZELLA, *Sul parlamento*, cit., pp. 76-77, che disegna un futuro ruolo del parlamento più che «come istituzione di per sé rappresentativa», quale «istituzione integratrice di rappresentanze diverse. Il punto dell’ordinamento in cui confluiscono, chiedendo composizione e reciproco completamento, le espressioni dei diversi mondi vitali in cui ora si manifesta la sovranità elettorale. Parlamento, dunque, come rappresentanza delle rappresentanze, “federatore”, se si vuole, delle rappresentanze». Per giungere a ciò il parlamento «deve provvedere all’interconnessione delle sue procedure parlamentari con quelle della democrazia referendaria, con quelle della democrazia informatica, con quelle della democrazia leaderistica. Il diritto parlamentare ha ora la missione di legare questo fascio di rappresentanze politiche che esprimono il volume complessivo di democrazia che si riesce a “raccolgere” nella comunità di riferimento e che di questa viene ad essere, nello stesso tempo, la “ragione sociale” costitutiva».

⁵⁰ La qual cosa sembra poco percepita da almeno certi tipi di proposte (cfr. P. TRUPIA-M. UNNIA, *Parlamento che farne? Una risposta politically incorrect*, Milano, Guerini e Associati, 2003) di *country governance* fondata sulle *constituencies*, intese come qualsiasi gruppo organizzato che voglia esercitare i suoi diritti politici anche tra un’elezione e l’altra e su *issues* determinanti» elaborando ipotesi di soluzione». *In questa prospettiva* «il

già in precedenza accennato [retro §. 2]: una prospettiva che può acquisire un fascino crescente non tanto, mi pare, come prossima concreta possibilità di anche solo parziale attuazione, ma a fronte del fallimento della rivitalizzazione del classico rapporto tra elettori ed eletti.

Il richiamo alla “cittadinanza attiva” può essere declinato in termini più o meno polemicamente (anche antitetici) rispetto alle democrazie contemporanee, ad esempio contrapponendo modelli (buoni) di democrazia partecipativa “dal basso” a modelli (cattivi) di gestione politica “dall’alto”, sempre più svolta da governi formalmente e plebiscitariamente investiti di potere alle scadenze elettorali. Si tratterà peraltro di comprendere se le due opzioni ricordate non possano che trovarsi in inconciliabile contraddizione in quanto, spinte all’estremo, si carichino di valenze (positive *versus* negative) antitetiche o se invece le istanze di maggiore partecipazione possano convivere con la ricomposizione a livello centrale/governamentale delle politiche. In tutto ciò i parlamenti nazionali avrebbero - e spero avranno - un ruolo fondamentale da giocare.

Nei sistemi a base parlamentare la originaria funzione di “scegliere un governo”, collegata all’ottocentesco aureo parlamentarismo, è migrata sempre più, com’è arcinoto, nell’indicazione fornita dal corpo elettorale in sede di elezioni politiche. Da cui anche, ove sia previsto, lo svuotamento della fiducia iniziale e, salvo casi isolati ed eclatanti, il deperire del potere di crisi *e parte parlamenti*, consegnato semmai allo sfaldarsi della compagine governativa e di maggioranza.

Peraltro la problematicità dei sistemi politici del mondo contemporaneo rende questa scelta elettorale meno facile di un tempo, anche nei paesi in cui era ormai diventata la regola (come la Gran Bretagna) o comunque esprimeva una tendenza che non sembrava effimera (si pensi alla Spagna). Pur in presenza di significative novità persino del parlamentarismo di Westminster⁵¹, non mi pare che tutto quanto precede induca a ritenere un ritorno a forme di crescente dipendenza del Governo dal Parlamento, come accaduto in passato.

Il governo non può che continuare a svolgere un ruolo chiave almeno nei sistemi a base parlamentare. Il punto è semmai un suo “eccesso di ruolo”⁵², favorito dall’indebolirsi - a dir poco - di canali di rappresentanza che, nel passato, almeno lo contenevano⁵³. Il problema non

governo centrale esercita la sintesi degli atti di governo parziale delle attive *costituencies*» (*ivi*, p.134, corsivi nel testo). Più specificamente «il Parlamento prima e il governo successivamente recepiranno le proposte delle *costituencies* e le tradurranno in norme generali e provvedimenti amministrativi. Faranno cioè governo globale, governo di sintesi politica, governo *tout court*. Il Parlamento, il governo, non i partiti, i loro vertici di maggioranza e le loro riunioni di segreteria e le loro cene di riconciliazione» (*ivi*, p. 154, corsivi nel testo). Mi pare arduo immaginare, da parte di un mitico parlamento (di individualità? Di membri isolati?) “salvato” dall’azione negativa dei partiti, una ricomposizione realistica delle domande e delle correlative decisioni. Si vedano piuttosto le prospettive evocate da A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, cit., p. 68, nel quadro della «disintermediazione» a proposito di iniziative assunte dai parlamenti tedesco ed europeo. Sulla problematica e gli esperimenti di democrazia partecipativa e deliberativa, in generale, V. PAZE’, *In nome del popolo. Il problema democratico*, Roma-Bari, Laterza, 2011, cap. VII e VIII; D.DELLA PORTA, *Democrazie*, Bologna, il Mulino, 2011, cap. II, III e IV; L. RAFFINI, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, in *Cahiers di Scienze Sociali*, 2015/3, pp. 46 ss., con ampia bibliografia italiana e straniera, 72 segg.. Si veda anche l’Esercitazione degli allievi del XXVII Corso della Scuola di Scienza e Tecnica della Legislazione (2014-2015), relativa alla predisposizione di una Proposta di Legge recante Disciplina Generale della Consultazione Pubblica, in *Rass. Parl.*, 2015, pp. 701 ss.

⁵¹ Vedi l’approvazione del ed il dibattito che ne è seguito ed è in corso. In tema O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, 809 segg. Su una rinnovata attenzione alla valorizzazione dei parlamenti nel diritto comparato sinteticamente F.BASSANINI, *Prefazione*, cit. p. 13.

⁵² Si ricollegano le preoccupazioni di P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2001. Il governo*, Padova, Cedam, 2002, pp. 193 ss.

⁵³ C. DE MICHELI-L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., p. 335.

sta nel negargli i mezzi per poter promuovere più nitidamente il suo indirizzo politico, ma nel rivitalizzare una serie di attività parlamentari (di informazione, ispezione e controllo, ma anche inserite nel procedimento legislativo⁵⁴, sempre più affinate) nella prospettiva di valorizzare *scrutiny* ed *accountability*⁵⁵. Pur nella consapevolezza di poter essere tacciato di speranze velleitarie credo insomma che si dovrebbe agire al fine di abbinare ad un più nitido *continuum* del circuito di indirizzo una effettiva e crescente valorizzazione dei controlli parlamentari, immaginandoli non solo come monopolio dell'attività delle opposizioni.

Della funzione legislativa si sono già ricordati in passato alcuni elementi di ridimensionamento rispetto ad un quadro ideale troppo ambizioso. I Parlamenti (almeno nei sistemi parlamentari) contribuiscono più o meno intensamente al potere legislativo ma non lo esercitano in solitudine né spesso in prima persona. Se un pressoché totale monopolio del governo sul potere di iniziativa e di conduzione dell'iter legislativo si è verificato solo in taluni contesti (come quello inglese)⁵⁶, comunque «la divisione del lavoro tra esecutivo e legislativo» in ordine alla legislazione «è sufficientemente chiara: al governo spetta in generale l'iniziativa legislativa, mentre al parlamento spetta il compito di effettuare una sorta di controllo sulla produzione legislativa... Questo significa che il governo non può fare (e disfare) le leggi senza l'assenso del parlamento e che il parlamento non può fare leggi sue proprie senza l'assenso del governo né, tantomeno, contro... Il parlamento ha» insomma il compito di «verificare che i disegni di legge di origine governativa rispondano alle esigenze del paese ovvero, quantomeno, a quelle della maggioranza parlamentare», con la possibilità di modificare le proposte governative⁵⁷.

Tutto quanto precede non significa rassegnarsi al fatto che i Parlamentientino sempre meno nel processo legislativo ma che, per affinarne il ruolo, non si può prescindere da questo condominio legislativo.

Si pone semmai la ricerca di equilibri che, da un lato, assicurino al Governo gli strumenti per esercitare un ruolo guida (anche sul piano delle scelte legislative di programma) della sua maggioranza e, dall'altro lato, lascino spazi non fittizi ma nemmeno di pura ostruzione, tanto alla componente parlamentare nel suo insieme, quanto all'opposizione ed alle minoranze parlamentari. Sennò si continuerà ad oscillare tra rincorse utopiche e pericolosissime verso un Parlamento che intende legiferare” e governare “da sé” e un Parlamento che venga invece, più realisticamente, almeno per ora, sistematicamente soggiogato alle esigenze del governo, della dimensione internazionale, dell'urgenza e di altro ancora (peraltro con un declino, almeno in Italia, dei vincoli provenienti dalla dimensione territoriale), tale da farne un soggetto passivo e, per quanto ancora ciò possa essere considerato attraente, sempre più decorativo. E' comunque da condividere in generale l'affermazione che «lo schema della centralità del Parlamento

⁵⁴ Come riassumono in proposito, in relazione alle esigenze ed alle procedure attivate sulla qualità della normazione G. SAVINI-M. P. TRIPALDI, *Italia. Il processo legislativo e la semplificazione normativa tra Governo e Parlamento*, in R. DICKMANN-A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, pp. 29 ss.

⁵⁵ Ricordava opportunamente L. ELIA: «è necessario un Parlamento che sia in grado di instaurare una dialettica con il potere governativo irrobustito: fonti di informazione indipendenti, statuto dell'opposizione, mezzi di controllo potenziati e, soprattutto, certezza di competenze legislative per rendere meno dispersivo e più concentrato l'impegno nella produzione di norme sicuramente rilevanti per la vita del paese» (*Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, pp. 3 ss., in particolare pp. 11-12<9.

⁵⁶ Ciò indusse P. NORTON, *Introduction. Parliament in Perspective*, in ID. (ed.), *Parliament in the 1980s*, cit., pp. 4 ss., addirittura a non ricordarla tra le funzioni parlamentari.

⁵⁷ G. PASQUINO-L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 88-89, 91, 105.

legislatore, inteso quale centro (idealmente, ma anche operativamente) di mediazione di istanze e interessi dal quale tutto promana, rischia di ritorcersi contro il Parlamento stesso» e «di seppellire con la sua “caricatura” quegli aspetti preziosi dell’esistenza di un Parlamento che... meritano senz’altro di perdurare». Da cui una consapevole riduzione dell’«estensione della propria produzione per affrontare le più importanti e controverse scelte valoriali»⁵⁸.

«I parlamenti rimangono tuttora lo strumento principale a sostegno dei regimi liberaldemocratici»⁵⁹. Nonostante difficoltà ed incertezze di cui ho cercato di dar conto questo è (ancora) un elemento di generale consenso sul quale è fondamentale insistere. Non hanno (ancora) perso e spero mai perderanno il significato di «luogo privilegiato ove, almeno simbolicamente, si ricompongono i conflitti che dividono la società. Se l’idea originaria dello Stato moderno – che è per riconoscimento generale quella formulata da Hobbes – prevedeva che esso negasse il conflitto sociale e realizzasse pace e ordine, il parlamento è una formidabile macchina inventata a questo scopo: ovvero non per sopprimere il conflitto, ma per canalizzarlo e regolarlo. E una funzione... scoperta da subito... ma forse non apprezzata a sufficienza, né in via definitiva: ancora oggi talora si dimentica che quando si riesce a trasferire un conflitto in parlamento, e i portatori di valori e interessi confliggenti si sottopongono al vaglio elettorale e siedono nelle aule parlamentari, il conflitto lo si è cominciato ad addomesticare, sottoponendolo ai vincoli che lo privano quanto meno di una parte del suo potenziale dirompente»⁶⁰.

I parlamenti sono e restano indispensabili, sono non soltanto simbolo ma condizione di democrazia⁶¹, devono però ripensarsi in ruoli non riduttivi ma rinnovati senza rincorrere troppo nostalgicamente un passato talora ben più idealizzato che reale.

I parlamenti sarebbero, in particolare, indispensabili per dar fiato, secondo il ben noto pensiero di Walter Bagehot, ad una loro funzione “pedagogica” : «una grande e libera assemblea di uomini eminenti non può venire collocata al centro di una società senza modificarla. Deve migliorarla. Deve insegnare alla nazione ciò che non sa»⁶².

Certo da quando Bagehot scriveva i tempi ed i contesti si sono trasformati, ma ritengo che di questo ruolo “pedagogico” dei parlamenti si dovrebbe sentire anche oggi fortemente il bisogno, dimensionandolo in termini attualizzati e correlati alla situazione dell’oggi. Purtroppo «soltanto un’istituzione che goda di *prestigio* ha la possibilità di svolgere efficacemente il compito di insegnare informando»⁶³; e ciò mi pare troppo spesso ben lontano dal manifestarsi, in particolare nelle vicende più recenti del nostro Paese.

Se le cose continuassero ad andare secondo questa deriva ciò costituirebbe una perdita secca, pericolosissima, per gli Stati costituzionali in generale e per il nostro in particolare, in cui oggi e domani vorremmo sperare di continuare a vivere.

⁵⁸ F. PACINI, *Dall’autorevolezza della legge all’autorevolezza delle Assemblee*, in *Quad. Cost.*, 2015, pp. 9 ss., in particolare p. 13.

⁵⁹ A. BARBERA, *I parlamenti*, cit., p. 100; L. ELIA, *Relazione generale*, cit., p. 15.

⁶⁰ A. MASTROPAOLO-L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., p. 21, che opportunamente richiamano Locke (*Secondo Trattato sul Governo. XIX. La dissoluzione del governo*, n. 212): «Nel legislativo appunto i membri di uno Stato sono uniti e congiunti come in un solo e coerente corpo vitale. Il legislativo è l’anima che dà allo Stato forma, vita, unità; da esso i vari componenti traggono la loro mutua influenza, i loro sentimenti reciproci, la loro coesione. Dunque, quando il legislativo si divide o si scioglie, seguono la dissoluzione e la morte; infatti, l’essenza, l’unione della società consiste nell’avere essa una volontà sola, e perciò, una volta istituito dalla maggioranza, al legislativo compete di manifestare e per così dire custodire quella volontà» (*Trattato sul governo*, cit., p. 205).

⁶¹ A. MASTROPAOLO-L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., pp. VIII e X.

⁶² W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 145.

⁶³ G. PASQUINO-R. PELIZZO, *Parlamenti*, cit. p. 221, corsivo nel testo.