

Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica

di Giuseppe Filippetta - Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

Il liberale 'governo dei migliori', a livello di organizzazione istituzionale, si articola in un Esecutivo che agisce e in un Parlamento che legifera e che controlla e dietro questo assetto istituzionale, a unificarlo e a animarlo, c'è l'idea liberale di rappresentanza: i cittadini migliori (per educazione, cultura, posizione sociale, censo) eleggono i migliori rappresentanti e la rappresentanza liberale, come prossimità sociale e culturale tra elettori ed eletti, fa sì che il controllo sia rappresentazione al Governo delle esigenze degli elettori e vigilanza sulla conformità dell'azione governativa rispetto a quelle esigenze.

Questa idea della rappresentanza come scelta dei migliori presuppone una particolare concezione del soggetto da rappresentare, una determinata soggettività del rappresentato.

Il soggetto liberale è il soggetto proprietario che ha con il proprio corpo la medesima relazione che ha con le proprie cose. E' il soggetto che guida e usa razionalmente le proprie energie, che è padrone di sé, sempre razionalmente presente a se stesso; sempre disciplinato attraverso l'autocontrollo. E' il soggetto dotato di un'univoca personalità, che gli deriva dall'appartenenza alla classe dei migliori, e di un' univoca soggettività, che è definita dai diritti e dai doveri di quella classe.

L'altro da sé, il referente negativo del soggetto liberale, è il non proprietario, il lavoratore, colui che è condizionato dall'immediatezza del bisogno, che non è assistito dalla cultura e che per questo è irrazionale, non sempre presente a se stesso, non consapevole, incapace di autodisciplina, è la selvaggia anima inarticolata di cui parla Carlyle.

La soggettività del non proprietario, proprio per la sua irregolarità, per la sua caoticità, non è rappresentabile, se non nella forma di un bisogno di disciplina e di ordine (e in prospettiva di educazione): Così l'*élite* dei migliori della società rappresenta quei migliori portando le loro esigenze all'interno dello Stato e rappresenta i peggiori della società assicurando l'ordine sociale e promuovendo una graduale distribuzione dell'istruzione e dei lumi dell'interesse generale.

La rappresentanza politica liberale è, pertanto, una rappresentanza governante e ordinante e il Parlamento, attraverso il costante e quotidiano controllo sul Governo, deve assicurare che l'ordine impresso alla società corrisponda alle esigenze dei migliori. Questo spiega l'importanza e il peso che le interpellanze assumono nei lavori del Parlamento statutario e il loro essere atti introduttivi di una discussione parlamentare, discussione che può essere anche improvvisa e imprevista e che può concludersi, e spesso si conclude, con un atto di indirizzo, con l'approvazione di un ordine del giorno.

In epoca statutaria le interpellanze possono essere presentate anche in corso di seduta e aprire una fase incidentale immediata, tanto che per evitare che esse interrompano continuamente il

normale andamento delle sedute nel 1868 viene introdotta, nella sola Camera, l'interrogazione, che non può dar luogo a discussione. Peraltro, a dimostrare l'importanza che il controllo parlamentare riveste in età liberale e il suo legame con l'idea del Parlamento che discute, nella prassi le interrogazioni portano comunque nei fatti a un dialogo tra l'interrogante e il Governo, un dialogo che può durare anche un'intera seduta.

Ovviamente già nel periodo liberale l'interrogazione e l'interpellanza, quali atti di esercizio del mandato rappresentativo, sono presentate non solo per sindacare, ma anche per affermare, ossia per segnalare al Governo misure da adottare o da non adottare. Nel Parlamento liberale, in effetti, esiste un legame strettissimo tra controllo, rappresentanza politica e discussione parlamentare.

Il controllo si innesta sempre nel modello liberale del Parlamento che discute, è un aspetto del Parlamento che discute per influenzare e indirizzare il Governo. Rappresentare è dare voce ai rappresentati e i parlamentari sono davvero la *clasa discutidora* di cui parla Donoso Cortéz, devono esserlo per rappresentare e devono esserlo per controllare.

In una pagina dei *Moribondi di Palazzo Carignano* Petruccelli della Gattina osserva che in Parlamento "abbiamo sei balbuzienti, cinque sordi, tre zoppi, un gobbo, degli uomini ad occhiali, un gran numero di calvi - quasi tutti. Non un sol muto". Petruccelli qui vuole divertire, specie perché aggiunge che la mancanza di muti è una sventura, ma sappiamo che si tratta di una sventura necessitata perché il Parlamento liberale, che controlli o che legiferi, è per essenza un Parlamento che parla, che attraverso la discussione tra i migliori ricerca la soluzione più razionale rispetto alle esigenze trasmesse dalla società.

L'idea della rappresentanza politica come rappresentanza dei migliori conduce a un Parlamento che discute e a una configurazione individualistica del controllo, come attività e funzione svolta dal singolo parlamentare per dare voce alle esigenze di ordine e di sviluppo avvertite dai rappresentati.

Con l'avvento della Repubblica, dopo che il fascismo aveva interrotto lo strutturarsi su base partitica dell'attività parlamentare, il modello liberale del Parlamento che discute cede il passo al modello weberiano del Parlamento che lavora e questo cedere il passo è la conseguenza dell'instaurarsi di un nuovo tipo di rappresentanza politica, quella partitica.

Il Parlamento che lavora è il Parlamento della democrazia di massa, fatto di politici di professione che rappresentano i partiti che li fanno eleggere e che portano in Parlamento la loro competenza (se non tecnica, amministrativa o politica di settore) in ordine ad un determinato comparto di attività.

La rappresentanza politica è ora rappresentanza di un interesse generale che viene elaborato dal partito raccogliendo, filtrando, sistematizzando gli interessi particolari e collettivi presenti nella società. I partiti danno agli interessi sociali una sintesi che diviene volontà dello Stato attraverso il circuito di indirizzo politico.

La centralità assoluta della rappresentanza tramite i partiti si traduce nel modello del Parlamento che lavora, che opera come stanza di compensazione delle diverse sintesi partitiche degli interessi sociali. Una compensazione che è affidata, più che alla discussione (che rimane importante e visibile, ma più che altro in funzione di esibizione dell'identità di ciascun partito), alle attività operative, al lavoro che si svolge in Assemblea e soprattutto nelle Commissioni.

Dietro di sé la rappresentanza politica tramite i partiti e il modello del Parlamento che lavora hanno una specifica strutturazione della soggettività del rappresentato. Il rappresentato è il cittadino quale persona consapevolmente dotata di un'identità definita a livello sociale dalla sua appartenenza ad uno dei grandi aggregati in cui si articola con chiarezza e precisione la società fordista (classe operaia, ceti rurali, classi medie, alta borghesia, imprenditori). A livello politico l'identità del

rappresentato è definita dalla riferibilità (se non come iscritto, come simpatizzante o elettore) ad uno dei partiti di massa.

La rappresentanza politica, all'epoca del fordismo e dello Stato democratico sociale (che realizza il compromesso costituzionale tra capitale e lavoro), consiste nel raccogliere le domande provenienti dai rappresentati, nel filtrarle e nell'organizzarle intorno a un progetto di governo della cosa pubblica, che è essenzialmente un programma, un indirizzo di governo.

In questo nuovo contesto il mandato rappresentativo del singolo parlamentare (l'anima del controllo nel Parlamento liberale) viene assorbito nel mandato conferito dagli elettori al partito sulla base del programma da questo annunciato. I programmi dei singoli partiti di maggioranza si fondono nel programma di governo; il programma di governo diventa il parametro del controllo e il controllo diventa lo strumento per verificare la conformità dell'azione del Governo a quel parametro e la misura del controllo è la sanzione della sfiducia, ossia la rottura dell'accordo di maggioranza che sostiene il Governo.

Questo spiega perché in Italia la dottrina costituzionalistica largamente dominante, specie a partire dagli anni 70, tende a non considerare il profilo rappresentativo delle attività di controllo e a focalizzarsi sul meccanismo parametro-verifica-sanzione.

Inoltre, quando la rappresentanza politica si configura come rappresentanza dei partiti, il controllo tende a perdere la sua connotazione individualistica e a strutturarsi come controllo esercitato dai gruppi parlamentari. Così le interrogazioni e le interpellanze servono al partito per manifestare il proprio interesse per problemi e vicende che stanno a cuore di soggetti sociali che il partito vuole rappresentare e che vuole far vedere di voler rappresentare.

Per la precisione si formano progressivamente, nel corso dei decenni repubblicani, due livelli. Il primo livello è quello degli atti ispettivi che esprimono l'identità programmatica del partito; il secondo livello è quello degli atti ispettivi con i quali i singoli parlamentari applicano quell'identità di partito a questioni locali e di collegio. Questi due livelli a un certo punto trovano un riconoscimento: prima nella prassi della Camera, a partire dal 1976, poi nei regolamenti parlamentari, a partire dal 1988 in Senato, si prevedono le interpellanze di gruppo come prioritarie.

Nel Parlamento che lavora e che è organizzato in gruppi il controllo tende a collocarsi sempre più nell'area dei rapporti tra Camere e Governo, diventa un elemento di questo rapporto più che del rapporto rappresentati-rappresentanti, come era stato in epoca liberale. In questa prospettiva si colloca anche il discorso del controllo come parte fondamentale dello 'statuto dell'opposizione', che presuppone da un lato l'idea del controllo come controllo di gruppo e dall'altro l'idea del controllo principalmente come elemento del rapporto Governo-Parlamento.

Nel Parlamento che lavora il baricentro dell'attività è collocato nelle Commissioni, dove la specializzazione tecnica e la negoziazione interpartitica possono maggiormente dispiegarsi. I regolamenti del 1971 (che sanciscono nella sua forma più compiuta il modello del Parlamento che lavora) introducono l'interrogazione in Commissione e introducono anche la citazione dei ministri in Commissione e l'audizione sempre in Commissione di dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici. Inoltre, prima in forma di mera comunicazione con la legge n. 70 del 1975, poi con la legge n. 14 del 1978 in forma di parere della Commissione competente, si prevede un parere parlamentare sulla proposta del Governo di nomina di presidenti e vicepresidenti di enti pubblici.

Cambia qualcosa con la svolta maggioritaria o bipolare degli anni 90 ? Nella sostanza non cambia molto, o meglio quella svolta rafforza da un lato la teorizzazione dello 'statuto dell'opposizione' e dall'altro quella che Nicola Lupo ha chiamato la 'retorica del programma', perché fa coincidere mandato ai partiti di governo e programma di governo approvato dalla maggioranza

degli elettori, così che si rafforza anche l'idea del controllo in base a un parametro programmatico di partito. I cambiamenti maggiori nel passaggio al maggioritario e al bipolarismo si registrano nel tentativo - rimasto senza successo - di dare alla disciplina delle interrogazioni un più marcato carattere 'maggioritario'; è quello che accade nel 1997 alla Camera e nel 1999 al Senato con il rilancio del *question time* e con il *premier question time*.

In effetti, il vero cambiamento non si realizza né a seguito della legge maggioritaria né a seguito del bipolarismo, per quanto rusticano o muscolare, bensì a seguito delle trasformazioni che la rappresentanza politica subisce per effetto della fine della società fordista, dell'avvento del toyotismo prima e poi dei fenomeni epocali della digitalizzazione, della finanziarizzazione e della globalizzazione dell'economia. Si tratta di fenomeni che non solo hanno trasformato il modo di produrre beni e servizi e il rapporto tra capitale e lavoro, ma hanno modificato lo stesso ruolo dello Stato e prima ancora le stesse identità individuali e collettive.

Bastino tre osservazioni. Che ne è della capacità del lavoro di definire l'identità del soggetto (capacità tipica della società fordista) quando il lavoro si fa precario, part-time, delocalizzato, quando ognuno è spinto ad essere imprenditore di se stesso e ad essere disponibile alla flessibilità, alla novità, al cambiamento lavorativo? Quante persone oggi affidano la loro identità al lavoro che svolgono?

Il soggetto contemporaneo, quello da rappresentare, è a sua volta precario e delocalizzato (o meglio nomade), nel senso che le sue appartenenze sono precarie e molteplici, tra loro gerarchizzate in modo instabile, e così pure le sue preferenze, particolarmente esposte alle speranze e alle paure del momento, ma anche alle suggestioni che i mezzi di comunicazione diffondono nel momento.

Infine, dove sono oggi le grandi identità collettive del fordismo? I partiti e i sindacati sono oggi forse minimamente in grado di esprimere e di offrire un'identità?

Il rappresentato, perciò, è sempre più difficilmente rappresentabile, nel senso di descrivibile in termini univoci. Consideriamo la recente campagna per l'elezione del Parlamento europeo e in particolare la scelta del partito democratico di affiggere i manifesti con le frasi "ce lo chiede Mario", "ce lo chiede Claudia" e così via. Cosa ci dice questa campagna se non che la sola identità dei rappresentati rappresentabile è quella anagrafica, come se non ci sia più un comun denominatore che permetta di dire se non "ce lo chiede il popolo", almeno "ce lo chiedono gli imprenditori" o "ce lo chiedono gli operai" o "ce lo chiedono i lavoratori autonomi".

Accanto a questa crisi del rappresentato, che da tempo Massimo Luciani ha segnalato, si colloca una epocale trasformazione del rappresentante, perché i partiti organizzati di massa del passato sono venuti meno e i partiti di oggi sono partiti di opinione o partiti- denuncia o partiti-persona, che per lo più stanno sotto i riflettori dei mass media e inseguono i sondaggi. Come ha notato Marco Revelli, oggi lo spazio pubblico è la scena del comparire di infinite e irrepresentabili differenze private e lo spazio della politica è quello dei media televisivi e elettronici, mentre la globalizzazione ha rivoluzionato anche la topologia e la temporalità delle istituzioni politiche.

Ora, che effetto ha questa crisi del rappresentare, come crisi del rappresentante e del rappresentato, sul controllo parlamentare?

Un primo effetto lo ha sul ruolo complessivo del Parlamento, in quanto la crisi della rappresentanza politica basata sui partiti e sul cittadino che vota i partiti si ripercuote sul Parlamento, che è visto come espressione del mondo e della volontà dei partiti, come slegato e sconnesso dalla società civile o, secondo il nuovo vocabolario populistico, come separato dalla gente comune.

Un Parlamento che per di più si trova preso in mezzo tra i poteri sovranazionali affermatasi con la globalizzazione e il Governo, che tende a porsi come il rappresentante e l'esecutore locale di

quei poteri. Un Parlamento che si trova sempre più spesso a svolgere il ruolo di legittimazione di decisioni assunte da altri soggetti in contesti di urgenza che fanno della rapidità il carattere imprescindibile della procedura e della decisione parlamentare.

Basti pensare alla cosiddetta fuga dalla legge e all'essere divenuto il decreto-legge la forma ordinaria della normazione primaria. Basti pensare alla vicenda di un procedimento di revisione costituzionale nel quale il Governo opera come protagonista indiscusso e indiscutibile e il Parlamento è descritto come un organo che deve con urgenza, e entro scadenze predeterminate e ravvicinate, approvare la riforma governativa, ossia come un organo che viene incalzato addirittura sul terreno (un tempo suo *domaine réservé*) della revisione costituzionale.

Il nuovo modello di Parlamento che si affaccia sulla scena è quello del Parlamento che deve lavorare in tempo, che deve saper decidere *just in time* senza inutili discussioni, il che spesso significa saper approvare rapidamente le proposte ad esso sottoposte dal Governo.

Anche perché è il Governo a trarre vantaggio dai processi di mediatizzazione, di personalizzazione e di deconstituzionalizzazione della politica ed è sempre il Governo a porsi come il naturale referente delle decisioni e delle aspettative da un lato dei mercati e dall'altro delle autorità sovranazionali e internazionali (UE, G20, G8, BCE, FMI, OCSE ecc).

Un secondo effetto la crisi del rappresentare lo ha specificamente sul controllo parlamentare. Sempre più in difficoltà nell'agganciarsi a una rappresentanza politica che è in crisi e che è in cerca di un nuovo assetto, il controllo perde su vari versanti vitalità. Le interrogazioni e le interpellanze sono numerosissime, ma non riescono a incidere, sono semplicemente manifesti di interesse per una certa vicenda o questione. Lo stesso dicasi per il *question time* o per le informative del Governo, anche perché il tempo dell'informazione nell'era digitale è quello dell'istante e informative o risposte che arrivano anche solo un giorno dopo non hanno grande interesse.

Alcune attività in senso lato di controllo hanno una loro vitalità, ma la hanno perché sono vissute dai parlamentari come strumenti di partecipazione a quella attività legislativa che, con il fenomeno della fuga dalla legge nella decretazione d'urgenza, è divenuta per essi un terreno sul quale è difficile e poco produttivo avventurarsi. Questo accade per i pareri sui decreti legislativi e per i pareri di sussidiarietà nei procedimenti comunitari in fase ascendente, che non a caso tendono sempre più a rivestire la forma di veri e propri elenchi di proposte emendative.

Si registra anche una certa tendenza del controllo ad istituzionalizzarsi, a configurarsi come valutazione delle politiche pubbliche e ad assumere come riferimento e come parametro non già le preferenze e i bisogni dei rappresentati, e neppure il programma di governo, bensì la regolarità e la razionalità dell'agire statale e, più in generale, dell'agire dei soggetti pubblici. Una regolarità e una razionalità che spesso sono scandite dalle indicazioni formulate da quegli stessi soggetti oggi titolari di una sovranità transnazionale; si pensi alle raccomandazioni e ai rapporti dell'OCSE e all'influenza che questi hanno sulla valutazione delle politiche pubbliche e sulla stessa strutturazione degli strumenti di valutazione.

Il Parlamento più che controllore tende ad essere valutatore, tende a vigilare affinché decisioni, politiche e linee di azione di altri soggetti siano di "buona qualità". Questo controllo-valutazione parlamentare viene a distinguersi nettamente tanto dalla funzione ispettiva (che diventa marginale, anche se non dal punto di vista numerico-quantitativo) quanto dall'attività parlamentare di indirizzo politico, che viene ridimensionata dalla centralità che il Governo ha assunto nella nuova configurazione dei poteri pubblici nel mondo globalizzato.

Il crescente interesse per questo controllo-valutazione è reso possibile anche dall' influenza che sulla cultura costituzionale, non solo italiana, hanno avuto in questi anni la teoria economica della democrazia di Schumpeter e di Downs, il funzionalismo di Luhmann e la scuola della *public*

choice. Si tratta di correnti di pensiero, il cui impatto è stato da tempo evidenziato da Mario Dogliani, che hanno spinto verso l'instaurazione di una sorta di parlamentarismo postparlamentare, nel quale le tradizionali attività parlamentari divengono essenzialmente delle procedure di comparizione e di evidenziazione di interessi pubblici, senza più alcun legame con le teorie democratiche della sovranità popolare.

Al controllo-valutazione possono essere riferiti vari strumenti che di recente hanno destato l'interesse degli studiosi. Controllo-valutazione è innanzi tutto quello sull' AIR (analisi di impatto della regolazione), introdotta nel 2005, e quello sulla VIR (verifica di impatto della regolamentazione), introdotta pure nel 2005. Al controllo-valutazione vanno riportate anche le relazioni alle Camere del Governo e di soggetti non governativi, sempre più spesso previste da leggi: nella XVI legislatura sono state introdotte 77 nuove relazioni e attualmente sono previste in totale 541 relazioni alle Camere. Queste relazioni riferiscono sulle attività organizzative messe in atto, sulle risorse impiegate, sui soggetti coinvolti nell'attuazione di una determinata normativa, quel che potrebbe definirsi un'analisi di implementazione.

Per il supporto a tali attività di controllo-valutazione, il Senato si è dotato di strutture tecniche (l'osservatorio sugli atti normativi e l'ufficio per la valutazione dell'impatto degli atti legislativi in itinere), mentre alla Camera operano allo stesso fine un organismo parlamentare (il Comitato per la legislazione) e una struttura tecnica (il servizio per il controllo parlamentare).

Che un qualche slittamento sia in atto dal Parlamento che controlla al Parlamento che valuta sembra confermato dalla riforma attuata con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che tra l'altro ha introdotto l'Ufficio parlamentare di bilancio. Questo Ufficio opera in connessione a quanto stabilito dall'art. 5, comma 4, della medesima legge n.1/2012, che affida alle due Camere la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese, nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

L' Ufficio è definito dalla legge costituzionale "un organismo indipendente che svolge compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

E' stato scritto che l'Ufficio parlamentare di bilancio realizza un'antica ambizione del Parlamento italiano, quella di dotarsi di uno strumento che lo liberi dal vassallaggio informativo rispetto alla Ragioneria generale dello Stato. Questa ambizione aveva portato, negli anni '80, alla creazione nelle due Camere dei servizi di bilancio, ossia alla creazione di strutture del Parlamento; oggi, invece, quella stessa ambizione viene realizzata creando un organismo indipendente collocato presso le Camere.

La caratteristica dell'indipendenza segnala il porsi dell'Ufficio parlamentare di bilancio su un versante di valutazione tecnico-scientifica slegata dal parametro dell'indirizzo politico e dalla legittimazione della rappresentanza politica. Indipendente l'Ufficio lo è non solo rispetto al Governo, ma anche rispetto al Parlamento, tanto che la legge precisa che il suo personale ha un ruolo separato da quello dei dipendenti delle Camere.

E non può che essere così perché l' introduzione dell'Ufficio è stata pensata in coerenza con i *fiscal councils* indipendenti di altri ordinamenti, che sono autorità aventi il compito di incrementare la trasparenza delle decisioni pubbliche in materia economica e finanziaria e che per questo sono ben distinte dalle autorità (rappresentative) che adottano quelle decisioni. La fonte di legittimazione del controllo-valutazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio non è la sua rappresentatività (che non c'è), ma la sua competenza tecnica.

L' introduzione di questo Ufficio avviene nell'ambito di una riforma costituzionale dell'art. 81 che da un lato depotenzia il circuito di indirizzo politico e dall'altro costituzionalizza il controllo

parlamentare sulla finanza pubblica. E' interessante rilevare che alla costituzionalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica non riesce a corrispondere un potenziamento del controllo parlamentare, ma la creazione di un *watch dog* tecnico, avente il compito di aumentare i rischi di reputazione a carico di Governi che compiono scelte economicamente irrazionali.

Le relazioni al Parlamento, l'AIR, la VIR, le analisi tecniche dell'Ufficio parlamentare di bilancio possono sicuramente essere strumenti in grado di dare maggiore forza e sostanza al controllo parlamentare, offrendo ad esso una più solida base informativa, ma presuppongono che vi sia un vitale controllo parlamentare.

A sua volta un forte e vitale controllo parlamentare presuppone una forte e vitale legittimazione rappresentativa delle Camere, quella stessa legittimazione che i processi di mediatizzazione, di personalizzazione e di globalizzazione della politica hanno messo in crisi. Tanto in crisi che la costituzionalizzazione del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, con la legge del 2012, non è riuscita a portare con sé una qualche indicazione sulla strumentazione realmente parlamentare e, per così dire, a parametro politico di quel controllo.

Il fatto è che se manca una forte legittimazione rappresentativa del Parlamento gli strumenti del controllo parlamentare classico sono indeboliti, lasciati quasi ad una sorte tra il rituale e il liturgico, mentre da soli i nuovi strumenti dell'AIR, della VIR dell'Ufficio parlamentare di bilancio tendono a fare del Parlamento qualcosa di ben diverso dal Parlamento controllore di cui solitamente si parla nelle discussioni sul futuro dei Parlamenti.

Il Parlamento controllore, che esercita un forte ruolo politico e rappresentativo, può fare e fare bene anche il valutatore, ma un Parlamento che ha perso la forza politica e rappresentativa per fare il controllore se si limita a fare il valutatore diventa una sorta di istituzione tecnica, una struttura tecnica di verifica.

Un po' quello che potrebbe accadere al Senato, non più direttamente elettivo e non più titolare del rapporto di fiducia, come disegnato dal disegno di legge costituzionale AS n. 1429 (presentato dal Governo Renzi), che prevede che tale Camera svolga attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

Il punto fondamentale, che si colloca in una dimensione storica che trascende l'attuale dibattito sulle riforme istituzionali, è che il controllo parlamentare nasce e opera come strumento di garanzia della rappresentatività di determinate decisioni, ma quando è la rappresentatività (già data) di una decisione (si pensi alle formule "l'Europa ce lo chiede", "i mercati ce lo chiedono") ad esigere la sua tempestiva ratifica attraverso il procedimento parlamentare (come spesso accade nel Parlamento del *just in time*) il controllo rischia di apparire un qualcosa di superfluo o addirittura di concettualmente contraddittorio.

E' questo rischio a condurci dinanzi alla domanda se il controllo parlamentare abbia un futuro, una domanda dinanzi alla quale si può solo provare a formulare una risposta basata sull'analisi sin qui svolta del rapporto tra vicende del controllo parlamentare e trasformazioni della rappresentanza politica.

Se quell'analisi corrisponde alla realtà dei processi storici già realizzatisi e di quelli in corso, il futuro del controllo parlamentare potrebbe iniziare soltanto là dove ha avuto origine la sua crisi, nel senso che il futuro del controllo parlamentare sta nella possibilità di trovare una nuova legittimazione rappresentativa, e non già nell'affidarsi a una legittimazione di tipo tecnico-valutativa, che può condurre solo all'amministrativizzazione del controllo stesso.

Questa legittimazione rappresentativa deve essere nuova perché non può più coincidere con quella del passato, né con quella individualistico-liberale, né con quella partitica, ma deve essere

una legittimazione rappresentativa che nasca dall'accettazione delle novità e delle sfide della globalizzazione, del suo nuovo tempo, del suo nuovo spazio, delle sue nuove identità.

Non si può rimanere aggrappati a quello che non c'è più (le chiare e stabili identità individuali e collettive del fordismo) e occorre confrontarsi con il nuovo, a partire da quel mix di rifiuto della politica e di nuovo bisogno di partecipazione che proprio le crisi economiche del mondo globalizzato fanno emergere sulle rovine della democrazia dei partiti. Si pensi ai nuovi movimenti per i beni comuni, ai comitati civici e locali, alle associazioni e alle organizzazioni che esprimono istanze di cooperazione, di solidarietà, di benessere collettivo, di responsabilità civica.

La sfida per il Parlamento è riportare in vita il controllo parlamentare liberale come voce dei rappresentati, legandolo però alle istanze di partecipazione che oggi salgono dal basso, per evitare che queste istanze, restando senza risposta, si rivolgano contro le istituzioni e siano catturate dai populismi e dai sovversivismi. Il controllo non deve diventare un'occasione di chiusura (nella forma della valutazione tecnica) del Parlamento rispetto alla realtà e alla complessità del sociale, al contrario esso deve provare ad essere il terreno per un incontro tra rappresentanza e partecipazione. Per il Parlamento si tratta di aprire la propria azione rappresentativa alle istanze di partecipazione democratica, di fare rete con le realtà partecipative locali e nazionali, oltre che con gli altri Parlamenti nazionali e europeo.

Ovviamente la crisi della rappresentanza partitica fa sì che l'anima di questo fare rete debbano essere i singoli parlamentari e qui si incontra il profilo cruciale dell'individuazione di modalità di elezione che assicurino la possibilità di fare del libero mandato di ciascun parlamentare il luogo di intersezione tra livello della rappresentanza e quello della partecipazione.

Il fare rete del Parlamento come base per il controllo parlamentare del futuro è forse un'utopia, ma è un'utopia necessaria, perché non ci può essere alcun futuro per un Parlamento che rimanga escluso dalla verticalizzazione della politica determinata dalla globalizzazione ovvero che sia da questa ridotto al mero ruolo di chi deve approvare in tutta fretta.

Il controllo del Parlamento ha un futuro se riesce a inserirsi nel mezzo della linea verticale tracciata dalla globalizzazione della politica e a fare di questo mezzo lo spazio di una nuova rappresentazione, che tragga forza e vitalità del concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, secondo il dettato dell'art. 49 Cost. Se riesce, cioè, a porsi tra la parte più alta di quella linea, lungo la quale discendono le istanze decisionali delle istituzioni transazionali non rappresentative, e la parte più bassa, lungo la quale risalgono le istanze di soggetti, gruppi e collettività che non vogliono semplicemente subire le regolazioni normative decise da quelle istituzioni.

Lo scorso anno si è svolta a Londra, presso il *Queen Elisabeth Center*, una importante sessione del *Legislative Openness Working Group*, che è un gruppo di lavoro dell'*Open Government Partnership* (OGP), iniziativa multilaterale avviata nel settembre del 2011 al fine di promuovere nei Paesi aderenti (attualmente più di 60) l'apertura delle istituzioni pubbliche alla società civile, la trasparenza delle politiche pubbliche e il dialogo tra istituzioni e cittadini anche attraverso gli strumenti informatici.

Il *Legislative Openness Working Group* è un *réseau* di istituzioni e di organizzazioni della società civile di tutte le aree del mondo che opera per l'individuazione di modalità e procedure capaci di consentire ai Parlamenti di promuovere attivamente l'educazione civica e la partecipazione dei cittadini e di impegnare gli stessi cittadini in una relazione con i Parlamenti ispirata in particolare ai principi della trasparenza e del coinvolgimento.

Forse il lavoro di questo *réseau* indica un futuro possibile per il parlamentarismo: utilizzare la digitalizzazione e la comunicazione globale per far vivere, nell'epoca della verticalizzazione politica determinata dalla globalizzazione, una dimensione politica orizzontale, a un tempo rappresentativa e partecipativa.