

Quaderni del Gruppo di Pisa

CONVEGNI

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

a cura di

Massimo Cavino e Lucilla Conte

Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"
Vercelli, 25 novembre 2016

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2017 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-208-2

Sommario

PRESENTAZIONE

IX

Massimo Cavino, Lucilla Conte

RELAZIONI

IL PARLAMENTO E IL SUO FUTURO UNA LUNGA STORIA ALLA PROVA DEL XXI SECOLO RELAZIONE INTRODUTTIVA

Stefano Sicardi

1. Premessa. Le istituzioni parlamentari nel tempo presente e la necessità di affrontarne i problemi 3
2. La funzione rappresentativa dei parlamenti 4
3. I parlamenti dalla rappresentanza alla decisione. L'evoluzione delle funzioni parlamentari. Aspetti di un lungo tragitto 11
4. Il Parlamento dell'Italia repubblicana: alcune considerazioni 17
5. I parlamenti contemporanei di fronte ai problemi di oggi (e di domani) 22

DALLA POLITICA COME MILITANZA ALLA POLITICA COME PROFESSIONE: LA SELEZIONE DEL PERSONALE POLITICO-PARLAMENTARE IN ITALIA

Mauro Volpi

1. La politica come ideale o come professione 29
2. Mutazione del sistema politico e crisi dei partiti in Italia 30
3. Gli effetti della crisi della politica sulla selezione del personale politico 34

| | | |
|------|--|----|
| 4. | I modelli di selezione dei leader e delle candidature | 36 |
| 4.1. | La verticalizzazione personalistica | 36 |
| 4.2. | La immediatezza presidenzialistica | 38 |
| 4.3. | La web-democrazia leaderistica | 43 |
| 5. | Gli effetti della crisi della politica sulla composizione e sulla qualità del Parlamento | 46 |
| 6. | Conclusioni | 49 |

SULLA RAPPRESENTAZIONE DELLA NAZIONE
BREVI NOTE SUL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO
Claudio De Fiore

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Premessa | 51 |
| 2. | La rappresentanza tra reminiscenze liberali e tentazioni plebiscitarie. Considerazioni critiche | 54 |
| 3. | Rappresentanza del popolo e rappresentazione della nazione | 55 |
| 4. | <i>Parteienstaat</i> e forma di Stato | 57 |
| 5. | Nazione e divieto di mandato imperativo | 60 |
| 6. | Crisi dei partiti e tentativi di limitazione della libertà di mandato | 65 |
| 7. | Partiti, nazione e partiti della nazione | 68 |

LEGGI CONDIZIONATE E LEGGI OBBLIGATE.
GLI EFFETTI DELLA PERDITA DELLA SOVRANITÀ
FINANZIARIA SULLE FONTI PRIMARIE
Andrea Pisaneschi

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Delimitazione del tema e domande iniziali | 71 |
| 2. | La “legge inconsapevole e sostanzialmente condizionata” | 74 |
| 3. | La legge consapevole ma “tecnicamente condizionata” | 80 |
| 4. | La legge “sostanzialmente obbligata” | 82 |
| 5. | Stabilità economica e sovranità della legge | 87 |

LE FUNZIONI DI CONTROLLO:
DAL PARLAMENTO CONTROLLORE
AL PARLAMENTO CONTROLLATO
Antonio D'Andrea

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Il controllo sull'Esecutivo nella genetica del sistema di governo parlamentare | 91 |
|----|--|----|

- | | | |
|----|---|----|
| 2. | L'evoluzione della forma di governo parlamentare e la necessaria distinzione di due ordini di problemi: la stabilità dei Governi e la governabilità del sistema istituzionale | 97 |
| 3. | La progressiva atrofia del controllo politico del Parlamento italiano ed il consolidarsi delle scelte istituzionali in favore della individuazione popolare del Governo e della corrispondente maggioranza parlamentare | 99 |

LE TRASFORMAZIONI DELL'ISTITUZIONE
PARLAMENTARE: DA LUOGO DEL COMPROMESSO
POLITICO A STRUMENTO TECNICO DELLA DIVISIONE
DEL LAVORO. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gaetano Azzariti

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Interpretare il mutamento in atto | 109 |
| 2. | Parlamento e rappresentanza | 110 |
| 3. | Rappresentare il rappresentato | 113 |
| 4. | Soggetti senza più radici | 116 |
| 5. | La ragione populista e il dominio dei soggetti detentori del potere | 117 |
| 6. | Tendenze irreversibili? | 120 |

INTERVENTI

QUALI PROSPETTIVE PER LE OPINIONI DISSENZIENTI
IN PARLAMENTO?

Antonello Denuzzo

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Alcune annotazioni preliminari in tema di libertà di coscienza e democrazia pluralistica | 125 |
| 2. | Libertà di coscienza del parlamentare e doveri connessi alla funzione rappresentativa: alla ricerca di un equilibrio | 127 |
| 3. | Oltre l'orizzonte delle contingenze: condizioni per un compromesso politico costruttivo | 129 |

MANDATO IMPERATIVO E MANDATO DI PARTITO:
IL CASO DEL MOVIMENTO 5 STELLE

Giorgio Grasso

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Introduzione | 133 |
| 2. | La contestazione del divieto di mandato imperativo | 134 |
| 3. | La revoca del mandato parlamentare | 136 |
| 4. | Conclusioni | 138 |

DINAMICHE ATTUALI DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO
TRA LE PREROGATIVE DEL PARLAMENTO
E LA RESPONSABILITÀ DEGLI “ESECUTIVI”

Elena Griglio

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Introduzione. Il controllo parlamentare degli “esecutivi” | 141 |
| 2. | Il controllo nel sistema parlamentare euro-nazionale: ‘esperienza italiana | 143 |
| 3 | La natura ibrida del controllo parlamentare nel sistema euro-nazionale | 146 |
| | 3.1. Una commistione di <i>oversight</i> e <i>scrutiny</i> | 146 |
| | 3.2. Il superamento del binomio del controllo-direzione e controllo-verifica | 149 |
| 4. | Conclusioni | 151 |

ALCUNE RIFLESSIONI SULL’EVOLUZIONE
DELLE ATTIVITÀ NORMATIVE

Massimiliano Malvicini

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Introduzione | 153 |
| 2. | Alcuni profili di innovazione istituzionale del Parlamento italiano | 155 |
| 3. | Spunti conclusivi | 159 |

PRESENTAZIONE

Massimo Cavino, Lucilla Conte

I lavori di questo seminario sono la conferma di una felice continuità di collaborazione, ormai decennale, tra il *Gruppo di Pisa* e l'Università del Piemonte Orientale: l'Associazione e il nostro Ateneo hanno organizzato il convegno annuale *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* (Acqui Terme, Alessandria, 9-10 giugno 2006) e i seminari *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta* (Stresa, 12 novembre 2010) e *La tecnica normativa tra legislatore e giudici* (Novara, 15-16 novembre 2013).

L'Università del Piemonte Orientale è un Ateneo giovane: nel 2018 si compirà il suo primo ventennale.

E l'attenzione alla ricerca degli studiosi più giovani, la fiducia riposta in loro (pensiamo al *Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale* che ogni anno, nella prima metà di settembre, riunisce a Novara venti giovani studiosi italiani, europei e stranieri) rappresentano sicuramente la cifra distintiva che ha portato la nostra Università a collocarsi stabilmente tra le migliori in Italia.

La stessa attenzione, la stessa fiducia, che caratterizzano, per la vivacità del dibattito, il *Gruppo di Pisa*.

RELAZIONI

IL PARLAMENTO E IL SUO FUTURO UNA LUNGA STORIA ALLA PROVA DEL XXI SECOLO RELAZIONE INTRODUTTIVA

Stefano Sicardi

SOMMARIO: 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. 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 alla democrazia liberale del contesto in cui sono inseriti, 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

¹ In termini almeno da me non condivisibili (nella stessa prospettiva, ad esempio, G. PASQUINO, L. PANIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, 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”.

incombono e che la riguardano ritengo si debba muovere da una concezione non 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

² A. MANZELLA, nel suo assai significativo recente saggio *Sul parlamento*, in *Lo Stato*, 2014/3, 65 ss., in particolare 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* a A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantotto modeste proposte*, Bologna, 2007, 7 ss.

⁴ A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, 66 e s.; «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, 2006, 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*.

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.

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 (aggregate 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 terri-

Annali 17. Il Parlamento, a cura di L. Violante con F. Piazza, Torino, 2001, 1211 ss.; un significativo sguardo d’insieme in una prospettiva storico-istituzionale in A. PIZZORUSSO, *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Boll. Inf. Cost. Parl.*, 1994, 43 ss.

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*, cit., 26-27, e sull’opposto modo di considerare il ruolo dei partiti, 28).

toriale (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 (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 enfattizzazione 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)⁸.

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, 2015, 1229 ss.

⁸ Il che è sempre meno facile, sottoposti come si è al continuo flusso – e spesso al sovraccarico – della comunicazione e delle sue implicazioni sull'atteggiamento e, sempre più, sulla *forma mentis* dei politici. Come ha recentemente ricordato Romano Prodi, in un'intervista te-

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.

È 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»⁹.

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”, emerse, in moltissimi paesi europei, per una pluralità di ragioni (per dar sfogo a rabbie sociali, per pulsioni di paura, per rifiuto di imposizioni fiscali, per sfilacciamento individualistico della società, ecc.), negli ultimi decenni in forme crescentemente variegata ed in dimensioni (anche di presenza parlamentare) sempre più cospicue, 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 *Parteien-*

levisiva condotta da L. Gruber (*Otto e mezzo, la Sette*): «la comunicazione è diventata uno strumento fondamentale in politica... Ha talmente accorciato il modo di riflettere e di pensare che è il vero dramma della democrazia. Siamo sempre inquieti e per pensare, invece, bisogna essere quieti» (riportato in www.ilfattoquotidiano.it, 18-V-2017, corsivo mio).

⁹ G. PASQUINO, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 74 (e, per lo svolgimento del discorso, 76 ss., 81 ss., 85 ss.), sulla scorta di G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987, 285; e S. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Scienza politica*, Bologna, 2001.

staat); 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. È 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.

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»¹⁰.

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, “scelgano” 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 sovrastatali, 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

¹⁰ G. SARTORI, *Elementi*, cit., 230.

quelle istanze»¹¹. 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”¹². Si tratta di forze che esprimono crescente disagio e propongono sempre più inquietanti scenari ma testimoniano della rottura del circolo virtuoso della responsabilità, 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 e decisioni non deludenti, quanto infine la crescente difficoltà dei parlamenti ad essere responsabili 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 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 famigliare 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 più risalente 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. In tale contesto 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

¹¹ G. PASQUINO, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 87.

¹² 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, 583 ss.

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 negoziazione¹³, 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 riconponibili 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*) e, dall'altro lato – e questo elemento la dice lunga sulla “sofferenza rappresentativa” dei parlamenti

¹³ Opportunamente (e purtroppo raramente) sottolineati da G. PASQUINO, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 221 ss., ove si ricorda (222) che la negoziazione «non esclude la competizione e non porta necessariamente al consociativismo».

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”¹⁴.

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 giurisdizione¹⁵).

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

¹⁴ In questa prospettiva A. PLUCHINO, A. RAPISARDA, S. SPAGANO, M. CASERTA, C. GAROFALO, *Democrazia a sorte. Ovvero la sorte della democrazia*, Catania, 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, *Elezione o sorteggio dei governanti? Note critiche contro la riproposizione di una soluzione del passato*, in *Lo Stato*, 6/2016, 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* (2007), trad. it., Bari, 2009.

¹⁵ 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, 2012, passim).

del potere di governo in senso stretto. Lo espresse a suo tempo molto nitidamente Locke, nel suo *Secondo Trattato sul Governo*¹⁶: «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 (si ricordino le accanite controversie per giungere alla periodicità delle convocazioni)¹⁷; 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 mutarono nettamente con l'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, anche oggi, sia pure in termini diversi – soltanto 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 compartecipare 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.

¹⁶ N. 143. XII. *Il potere legislativo, esecutivo e federativo dello Stato*, in J. LOCKE, *Trattato sul governo*, trad. it. Roma, 1974, 157.

¹⁷ 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, 1991, 27 ss. Di recente, un sintetico quadro comparativo, in F. BONINI, *The Duration of Parliaments. Un percorso storico-politico*, in *Rass. Parl.*, 2016, 657 ss.

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 compartecipazione all'indirizzo? Il Parlamento, allo stesso tempo, ottiene una posizione più forte e centrale, ma perde pure di autonomia nella meccanica della forma di governo¹⁸. 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: a) da un lato un rafforzamento del legame governo-parlamento a favore del primo; b) dall'altro lato la prevalenza del parlamento sul governo attraverso il potere di crisi. Assistiamo comunque al superamento della rigida separazione esecutivo-legislativo predicata dalla tripartizione. Il primo e il secondo potere si collegano sempre più.

A) 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

¹⁸ 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*.

dell'Ottocento, scorgendo appunto nel *Cabinet* più che, come allora era d'uso affermare, «a *Committee of Parliament*», invece «a *Hypen which joins, a Buckle which fastens*» («un trattino che congiunge – un fermaglio, una fibbia, che collega») il potere governativo-esecutivo con quello legislativo¹⁹.

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 dalla 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, “delle 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 secolo²⁰ – un crescente disagio dei parlamentari, appunto, “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, di mera registrazione dell'Assemblea rispetto agli *imput* provenienti dal circuito di indirizzo. Di qui la ricerca, da quel

¹⁹ La citazione, nel suo insieme, è tratta da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1867, *Introduction*, p. xxi: «*A cabinet is a combining committee, – a hypen 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, 1995, 55, vedi anche 52).

²⁰ 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, 1975.

periodo, di forme di valorizzazione del controllo-ispezione ad un tempo maggiormente *bipartisan* e più gratificanti per l'insieme degli eletti (*Select Committees*)²¹.

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 statunitense²². 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 statunitense²³; 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, fuorvianti²⁴.

²¹ 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, 1970, 203 ss.; P. NORTON (ed.), *Parliament in the 1980s*, Oxford-New York, 1985; G. DREWRY (ed.), *The New Select Committees. A Study of the 1979 Reforms*, Oxford, 1985; D. ENGLEFIELD (ed.), *Common Select Committees. Catalyst for Progress?*, Burnt Mill, Harlow, 1984.; CAPIRe. Approfondimento n. 2. *I Departmental Select Committees della Camera dei Comuni*, in www.capire.org, nov. 2002; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, 2012, *passim*. Sulla posizione dei *backbenchers*, A. MITCHELL, *Backbench Influence: A Personal View*, in *Parl. Aff.*, 1994, 687 ss.; D. HOWART, *The House of Commons Backbench Business Committee*, in *Public Law*, 2011, 490 ss.

²² N.W. POLSBY, *Legislatures*, in F.I. GREENSTEIN, N.W. POLSBY (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading (Mass.), 1975, 257 ss.; G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bologna, 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.

²³ G. PASQUINO, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 24; A. PANEBIANCO, *Parlamento-arena e partiti*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1987, 203 ss.

²⁴ Come ho anche ricordato in *Maggioranza e Opposizione nella lunga e accidentata transizione italiana*, in AIC, *Annuario 2001. Il Governo* (Atti del XVI convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001), Padova, 2002, 109 segg., in particolare 115-116. Sull'importanza di uno studio dei parlamenti alla stregua del *methodological pluralism*, di recente P. PICIACCHIA,

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 le caratteristiche dei 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.

B) 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^a 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 (e, con l'andar del tempo, sempre più partitico-parlamentare). Da qui, come è noto, il trionfo del "potere di crisi" del Parlamento (o, per meglio dire, prima dei "notabili" politici, poi dei partiti – e delle loro correnti – operanti anche all'interno delle assemblee rappresentative²⁵) 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 ha spinto a trasferire – emblematicamente nella Francia della III^a e IV^a Repubblica – non poco del 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 parlamento²⁶ o proponendo di avvicinarsi a forme di parlamentarismo mag-

La comparazione giuridica nello studio delle istituzioni parlamentari. Prospettive di ricerca, in *Rass. Parl.*, 2016, 767 ss. Pure in chiave metodologica vedi, in precedenza, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007/1, 533 ss.

²⁵ G. PASQUINI, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 219.

²⁶ J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934.

gioritario²⁷. Ed anche il secondo dopoguerra ha visto, come è noto, assetti del genere qui richiamato (emblematicamente la Francia della IV^a 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 – lo si è già ricordato – della globalizzazione e delle migrazioni e, per quanto riguarda l’Europa, più specificamente, al sempre più intenso raccordo, anche a livello parlamentare, tra istituzioni comunitarie e parlamenti nazionali²⁸.

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 con-

²⁷ Basti qui solo ricordare R. CAPITANT, *La réforme du parlementarisme*, Paris, 1934.

²⁸ F. BRUNO, *Stati membri ed Unione Europea. Dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale*, Torino, 2003; F. AARCELLI, F. TUFARELLI (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici nell’Unione Europea*, Soveria Mannelli, 2004; *Nomos 1-2/2006* (dedicato a *L’apporto dei parlamenti nazionali all’attività dell’Unione Europea*); S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in AIC, *Annuario 2005. L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali* (Atti del XX Congresso annuale, Catania, 14-15-X-2005), Padova, 2007, 27 ss.

ciliazione. Molte volte uno scontro in Parlamento ha evitato uno scontro nel Paese»²⁹.

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»³⁰. 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»³¹.

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"³².

Una centralità però 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 pratica³³, e poi una centralità perseguita, specie da alcune ten-

²⁹ L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., XXXIV.

³⁰ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, 2004, 88 ss.; per la citazione (che richiama G. SARTORI, cur., *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, 1963) 95.

³¹ A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, cit., 67, corsivi nel testo.

³² G. PASQUINO, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 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, 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., 385 ss.

³³ «La maggior parte dei fautori italiani della centralità del parlamento volevano molto più

denze, 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 sposteranno 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»³⁴), progetto complessivo di gestione del futuro politico dell’Italia con indubbie possibili ricadute, dirette e indirette, sui connotati della democrazia parlamentare³⁵.

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”³⁶. Le riforme regolamentari successive si connoteranno

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., 19).

³⁴ L. VIOLANTE, *Il futuro*, cit., XXXIX.

³⁵ 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, 1986, 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, 1984, 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, 1967, 190 ss., in particolare 193 ss.), così come – già lo si è ricordato – la valorizzazione del principio proporzionistico, inteso come “cifra” non solo della forma di governo ma pure della forma di Stato italiana.

³⁶ E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 343 ss.

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-opposizione³⁷ e un'attenzione nuova alla tempestività delle decisioni ed anche alla correzione in senso maggiormente antiostuzionistico delle procedure parlamentari³⁸. 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 maggioranza³⁹, con, in generale, una crescita, nelle sedi decentrate, di funzioni di controllo rispetto a quelle decisionali⁴⁰.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, in un quadro non caratterizzato da modificazioni procedurali "forti", si sono riscontrati «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 promulgate; 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»⁴¹.

Tutto quanto precede, svoltosi in un contesto molto diverso dai primi quattro decenni di repubblica – per sistema politico, leggi elettorali e pure nuovi

³⁷ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 316-318.

³⁸ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 180 ss., 195; G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 1991, 224 ss.

³⁹ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 192.

⁴⁰ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 202; S. SICARDI, "Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza italiana", in *Rass. parl.*, 2002, 961 ss. (e in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e Opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, 139 ss.).

⁴¹ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 264-265 e 328.

contesti geo-politici, come quello europeo – e sempre più strutturato, delle attività parlamentari, ha comportato «una contaminazione tra elementi maggioritari e consensuali»⁴², con una crescita, ma solo entro certi limiti, di modelli “avversariali” rispetto all’operato del Governo.

In generale comunque il periodo, se così si può dire, della “post-centralità” ha lasciato e lascia⁴³ in molti un senso di insoddisfazione. Pur in un quadro di non marginali (ma nemmeno risolutive) riforme regolamentari⁴⁴, 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»⁴⁵. 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»⁴⁶. Ciò non significa rassegnazione: una serie di proposte a suo tempo prospettate potrebbero ancor oggi essere prese in serissima considerazione⁴⁷.

Il Parlamento italiano insomma si trova oggi di fronte ad un tornante essenziale. Ciò sarebbe stato più che ovvio se la revisione costituzionale approvata nel 2016 fosse stata confermata dal corpo elettorale; essa infatti avrebbe reso inevitabile una profonda riforma dei regolamenti delle Camere (e non certo solo di quello di Palazzo Madama), da condursi in parallelo con un’attuazione costituzionale né facile, né probabilmente breve. Le cose sono andate diversamente, ma sarebbe assai grave che le conseguenze di quanto accaduto portassero, se non a “pietrificare” il nostro diritto parlamentare, comunque a sottovalutare e posticipare la necessità di oculati interventi volti a migliorare

⁴² C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 309 e 324-325.

⁴³ Vi sono anche ricostruzioni più ottimistiche: C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 305 segg.

⁴⁴ L. VIOLANTE, *Il futuro*, cit., XLVI.

⁴⁵ F. BASSANINI, *Prefazione* a A. MANZAELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantotto modeste proposte*, Bologna, 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., 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, 2014, 116 e A. D’ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2012.

⁴⁶ A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, cit., 65 ss.

⁴⁷ Si veda il già citato A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, cit., in particolare 191 ss.

l'insieme delle *performances* del nostro Parlamento, sul piano senz'altro della funzionalità ed efficienza ma anche, più in generale, rafforzandone la legittimazione, più che mai indispensabile nei difficili tempi in cui viviamo.

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 Assemblies, 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. È 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»⁴⁸. 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.

⁴⁸ M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016, 189-190.

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 favorito il frazionismo fine a se stesso⁴⁹ 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), in fase, per fortuna, di riconsiderazione; 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 vanificarli⁵⁰. Un rischio che talora sembrano maggiormente comprendere almeno alcune delle forze politiche più recente-

⁴⁹ In proposito, ad esempio, le centrate, pacate considerazioni di L. VIOLANTE, *Il futuro*, cit., LIII-LIV.

⁵⁰ 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, 921 ss., in particolare 937-938. Merita di essere richiamata la prospettiva, maggiormente ottimistica rispetto a quanto da me temuto, di A. MANZELLA, *Sul parlamento*, cit., 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».

mente 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 stabilità⁵¹ e che fanno guardare almeno con cautela a proposte di sorteggio, cui si è 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 polemici (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 caricino di valenze (positive *versus* negative) antitetiche o se invece le istanze di maggiore partecipazione possano convivere con la ricomposizione a livello centrale/governamentale delle politiche⁵². In tutto ciò i

⁵¹ 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, 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 governo centrale esercita la sintesi degli atti di governo parziale delle attive *constituencies*» (*ivi*, 134, corsivi nel testo). Più specificamente «il Parlamento prima e il governo successivamente recepiranno le proposte delle *constituencies* 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*, 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., 68, nel quadro della «disintermediazione» a proposito di iniziative assunte dai parlamenti tedesco ed europeo.

⁵² Sulla problematica e gli esperimenti di democrazia partecipativa e deliberativa, in generale,

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 Westminster⁵³, 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”⁵⁴, favorito dall’indebolirsi – a dir poco – di canali di rappresentanza che, nel passato, almeno lo contenevano⁵⁵. Il problema non 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 legislativo⁵⁶, sempre più affinate) nella prospettiva di valorizzare *scrutiny* ed *accountability*⁵⁷.

V. PAZÈ, *In nome del popolo. Il problema democratico*, Roma-Bari, 2011, cap. VII e VIII; D. DELLA PORTA, *Democrazie*, Bologna, 2011, cap. II, III e IV; L. Raffini, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, in *Cahiers di Scienze Sociali*, 2015/3, 46 ss., con ampia bibliografia italiana e straniera, 72 ss.; D. ROUSSEAU, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione* (2015), trad. it. Napoli, 2016; e, da ultimo, nel quadro di un’approfondita ricostruzione concettuale, A. FLORIDIA, *Un’idea della democrazia: Genealogia e principi*, Bologna, 2017. 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, 701 ss.

⁵³ Vedi l’approvazione del FTPA (*Fixed-Term Parliaments Act*) del 2011 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., 13.

⁵⁴ Si ricordino le preoccupazioni di P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in AIC, *Annuario 2001. Il governo*, Padova, 2002, 193 ss.

⁵⁵ C.C. De MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, cit., 335.

⁵⁶ 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, 2011, 29 ss.

⁵⁷ Ricordava opportunamente L. Elia: «è necessario un Parlamento che sia in grado di in-

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)⁵⁸, 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 governative⁵⁹.

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

staurare una dialettica con il potere governativo irrobustito: fonti di informazione indipendenti, statuto dell'opposizione, mezzi di controllo potenziati e, soprattutto, certezza di competenze legislative pe rendere meno dispersivo e più concentrato l'impegno nella produzione di norme sicuramente rilevanti per la vita del paese» (*Relazione generale*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 3 ss., in particolare 11-12).

⁵⁸ Ciò indusse P. NORTON, *Introduction. Parliament in Perspective*, in ID. (ed.), *Parliament in the 1980s*, cit., 4 ss., addirittura a non ricordarla tra le funzioni parlamentari.

⁵⁹ G. PASQUINI, L. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, cit., 88-89, 91, 105.

ciò possa essere considerato attraente, sempre più decorativo. È comunque da condividere in generale l'affermazione che «lo schema della centralità del Parlamento 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»⁶⁰.

«I parlamenti rimangono tuttora lo strumento principale a sostegno dei regimi liberaldemocratici»⁶¹. 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»⁶².

I parlamenti sono e restano indispensabili, sono non soltanto simbolo ma condizione di democrazia⁶³, 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

⁶⁰ F. PACINI, *Dall'autorevolezza della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, in *Quad. cost.*, 2015, 9 ss., in particolare 13.

⁶¹ A. BARBERA, *I parlamenti*, cit., 100; L. ELIA, *Relazione generale*, cit., 15.

⁶² 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., 205).

⁶³ A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., VIII e X.

centro di una società senza modificarla. Deve migliorarla. Deve insegnare alla nazione ciò che non sa»⁶⁴.

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 attuale. Purtroppo «soltanto un’istituzione che goda di *prestigio* ha la possibilità di svolgere efficacemente il compito di insegnare informando»⁶⁵; 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.

⁶⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., p. 145.

⁶⁵ G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti*, cit., p. 221, corsivo nel testo.

DALLA POLITICA COME MILITANZA ALLA POLITICA COME PROFESSIONE: LA SELEZIONE DEL PERSONALE POLITICO-PARLAMENTARE IN ITALIA

Mauro Volpi

SOMMARIO: 1. La politica come ideale o come professione. – 2. Mutazione del sistema politico e crisi dei partiti in Italia. – 3. Gli effetti della crisi della politica sulla selezione del personale politico. – 4. I modelli di selezione dei leader e delle candidature. – 4.1. La verticalizzazione personalistica. – 4.2. La immediatezza presidenzialistica. – 4.3. La web-democrazia leaderistica. – 5. Gli effetti della crisi della politica sulla composizione e sulla qualità del Parlamento. – 6. Conclusioni.

1. La politica come ideale o come professione

La professionalizzazione della politica non è una novità recente, ma risale all'epoca dell'affermarsi nei primi decenni del secolo scorso dei partiti di massa, che si dotano di un apparato permanente per poter svolgere con efficacia il proprio ruolo di organizzazione della società e di intermediazione fra questa e le istituzioni pubbliche. All'interno dei partiti viene operata da Weber la nota distinzione fra «quelli che vivono materialmente “*del*” partito e dell'attività politica» e quelli che «sono indotti dalla loro convinzione a vivere “*per*” la politica, facendone il sostentamento ideale della propria vita»¹. Per i primi la politica è una professione, come avviene per «i *bosses*» negli Stati Uniti e per «i *funzionari* di partito stipendiati» in Europa, mentre per i secondi è una convinzione ideale, favorita dal possesso di autonome risorse materiali. Comunque per Weber soltanto chi vive per la politica «può diventare un politico di grande rilievo».

A ben vedere nei partiti di massa la categoria dei funzionari rappresenta di regola una commistione tra le due figure. Lo stesso Weber ritiene non contestabile l'«idealismo» dei funzionari e sottolinea come, specie nella sinistra, essi abbiano «fornito intere schiere di irreprensibili uomini politici di carattere»². In effetti nei partiti di massa per la grande maggioranza dei funzionari la retribuzione non è la molla fondamentale che li spinge ad impegnarsi in politica. Inoltre essi costituiscono una parte minoritaria non solo degli aderenti al par-

¹ Cfr. M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München und Leipzig, 1918; trad. it. *Parlamento e Governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, 1982, 101 ss.

² *Ibidem*, 102.

tito, ma anche dell'insieme dei cosiddetti "quadri intermedi", rappresentato dai numerosi militanti che svolgono volontariamente una preziosa funzione di raccordo fra il gruppo dirigente e la base degli iscritti. Infine il corpo dei funzionari è chiamato a dare attuazione alle decisioni degli organi di partito che sono rappresentativi degli iscritti e non sono composti esclusivamente da politici di professione.

In definitiva i grandi partiti di massa sono formati soprattutto da militanti che si riconoscono in comuni valori ideali e ne condividono gli obiettivi programmatici. In tale contesto la partecipazione alla politica è determinata dalla volontà di dare espressione a importanti interessi sociali e dall'adesione a convinzioni profonde. L'ideologia di riferimento viene intesa non solo come guida del proprio agire politico, ma spesso anche delle proprie scelte di vita. Questo processo è favorito dall'esistenza di associazioni di natura sindacale, culturale, ricreativa ecc., collaterali al partito che costituiscono un ampio quadro di riferimento per l'organizzazione della propria esistenza.

È proprio la crisi dei partiti di massa che, secondo forme e dimensioni diverse, accomuna le democrazie occidentali, ad avere modificato le caratteristiche della partecipazione politica e, per il tema che è al centro di questa riflessione, ad avere fatto emergere nell'attività di partito un personale che vive della politica e quindi un nuovo tipo di professionalità della politica distaccata dalla militanza e da radicate convinzioni ideali e motivata più frequentemente da ambizioni di potere o dalla ricerca di vantaggi materiali.

2. Mutazione del sistema politico e crisi dei partiti in Italia

L'Italia ha rappresentato un caso peculiare di mutazione genetica della politica e dei partiti. Lo spartiacque si è verificato all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso con la nascita di un nuovo sistema politico e di nuovi attori partitici che hanno soppiantato quelli che avevano caratterizzato il secondo dopoguerra. La radicalità della trasformazione non ha quasi uguali nelle altre democrazie consolidate nelle quali hanno continuato ad operare importanti forze politiche che hanno lontane radici storiche. La più rilevante eccezione è rappresentata dalla Francia, dove già nel 1958 con la nascita della Quinta Repubblica si è prodotta una forte trasformazione del sistema politico, anche se alcuni attori politici, compreso il partito gollista e dopo il 1971 il "rifondato" partito socialista, non erano interamente nuovi. Negli anni successivi il sistema si è stabilizzato in direzione di un bipolarismo che, a partire dalle elezioni del 2002, si è configurato come tendente al bipartitismo, con due partiti (gollista e socialista) nettamente dominanti nella *droite* e nella *gauche*. Ma con le recentissime elezioni presidenziali e legislative, svolte fra il 23 aprile e il 18 giugno 2017, si è verificato un vero sconvolgimento del sistema politico che ha distrutto o ridimensionato gli attori precedenti a vantaggio di una nuova forma-

zione politica non collocabile lungo il tradizionale asse di demarcazione fra destra e sinistra.

Non vi è dubbio che in Italia la crisi del sistema politico ha avuto inizio già fra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, periodo nel quale si è avuta una «degenerazione partitocratica», caratterizzata dall'inesistenza di fattori caratterizzanti il «governo di partito, tipico delle democrazie parlamentari occidentali», quali l'alternanza al governo, il ricambio della classe politica, la responsabilità politica verso elettori ed opinione pubblica³. La degenerazione si è manifestata nell'appiattimento dei partiti sulle istituzioni e nel primo importante fenomeno, rappresentato dal craxismo, di personalizzazione della politica non controbilanciata da solide strutture partitiche e istituzionali. La trasformazione dei partiti veniva lucidamente colta da Leopoldo Elia in una relazione del 1986, rimasta a lungo inedita e pubblicata dopo la sua morte, nella quale erano messe in luce la crisi della funzione di intermediazione politica fra società e Stato svolta dai partiti e la loro trasformazione in partiti di opinione caratterizzati da «una forma di ateismo pratico» e dalla identificazione con lo Stato e con l'esercizio del potere e quindi sempre più lontani dalla società⁴. Ma la lucida analisi di Elia, così come in sede politica quella di Berlinguer e di La Malfa sull'insorgere della «questione morale», non ottenevano l'attenzione che avrebbero meritato. Nei primi anni Novanta un insieme di fattori esterni (come il crollo del blocco sovietico) e interni (in particolare il ricorso massiccio a forme di finanziamento illegali e la corruzione portati alla luce dalla magistratura) hanno dato il colpo di grazia ad un sistema politico già in difficoltà, creando un vuoto che è stato riempito da nuovi attori politici. Ma a distanza di più di venti anni occorre constatare che la crisi dei partiti non si è affatto ridotta, al contrario si è ulteriormente approfondita ed ha assunto una triplice dimensione: ideale, funzionale e strutturale.

Sotto il primo profilo si può dire compiuto il superamento delle ideologie concepite come universi chiusi e totalizzanti, il che può essere valutato positivamente ma lo stesso non può dirsi per il venir meno delle idealità, del riferimento a valori fondamentali, anche di natura etica, e per lo smarrimento di una adeguata capacità di elaborazione programmatica. Certo, lo sbiadirsi delle identità è derivato anche dall'appiattimento politico indotto dalla globalizzazione e dal ricorso a politiche sovranazionali neoliberaliste che hanno fortemente attenuato le differenze fra i maggiori partiti soprattutto sul terreno economico-sociale, mentre si sono manifestati alcuni *cleavages* su quello dei «diritti civili».

³ Cfr. O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e Diritto*, *Il partito politico oggi*, 3-4, 2009, 25 ss.

⁴ Cfr. L. ELIA, *La mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana (1986)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3, 2011, 2604-2605 e 2608-2609. La pubblicazione postuma è dovuta alla preziosa opera di recupero di vari scritti inediti di Elia compiuta dalla moglie Paola Esposito.

Ma è stato in primo luogo il frutto di scarsa chiarezza e di indeterminatezza delle scelte valoriali da parte dei nuovi soggetti politici.

In secondo luogo i partiti non svolgono più, o lo fanno in misura del tutto marginale, la funzione di intermediazione fra istituzioni e società, ma sono diventati «Stato-centrici»⁵, appiattiti sulla gestione delle istituzioni. Sotto questo profilo i partiti attuali rappresentano una clamorosa smentita vivente dell'art. 49 della Costituzione, che li definisce come strumenti a disposizione dei cittadini per consentire loro di concorrere a determinare la politica nazionale. Anche qui va detto che la trasformazione dei partiti è derivata non solo da un processo degenerativo interno, ma anche dalle tendenze di fasce ampie di cittadini, che si manifestano nella società complessa, a ricercare canali di espressione alternativi, dai gruppi di interesse ai movimenti, all'associazionismo di tipo tematico che agisce per singoli obiettivi e senza una visione di insieme, e ad utilizzare nuove forme di comunicazione orizzontale, come quelle rappresentate dai *social media*⁶. Resta il fatto che l'appiattimento istituzionale dei partiti li spinge a concepire il potere e la sua gestione non come un mezzo per attuare politiche corrispondenti ad esigenze sociali, ma come un fine in sé e quindi a considerare la conservazione del potere come l'obiettivo ultimo e supremo, al cui conseguimento tutto deve essere finalizzato.

Infine dal punto di vista strutturale i dati sulla crisi dei partiti di massa in Italia sono impietosi. Innanzitutto si riduce drasticamente il numero degli iscritti. Il fenomeno ha dimensioni europee ed è legato anche alla già ricordata sperimentazione da parte dei cittadini di nuovi canali di azione politica e di comunicazione, ma assume un significato peculiare in un Paese come l'Italia caratterizzato nel secondo dopoguerra da una forte e radicata militanza di partito⁷. In Italia nei primi decenni successivi al 1948 i partiti avevano quasi cinque milioni di iscritti. Negli anni Ottanta del secolo scorso gli iscritti diminuivano, ma erano ancora un numero ragguardevole, circa quattro milioni, pari ad un decimo dell'intero elettorato. La crisi dell'inizio degli anni Novanta determina un drastico ridimensionamento del numero degli iscritti che fino al 2010 si aggira intorno ai due milioni. Oggi i dati sono molto approssimativi, anche perché alcuni partiti non li rendono pubblici, ma il totale degli iscritti è con ogni probabilità inferiore al milione⁸.

⁵ Cfr. P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012, 51.

⁶ L'idea che i nuovi mezzi di comunicazione di massa abbiano in larga parte reso superfluo il ruolo dei partiti è ampiamente argomentata in P. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, 2015.

⁷ Vedi P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, cit, 52 ss., per i dati relativi alla riduzione del numero degli iscritti ai partiti in Europa e in Italia fino al 2012.

⁸ Per le quattro maggiori forze politiche i dati sono i seguenti: il PD ha dichiarato 450.320 iscritti in vista della elezione del nuovo segretario nella primavera del 2017; per il Movimento 5 Stelle gli iscritti certificati per la votazione *on line* sul non-statuto nell'ottobre 2016 sono stati 135.023; l'ultimo dato relativo alla Lega Nord risale al 2013 ed è pari a 122.000 iscritti;

Alla diminuzione del numero degli iscritti corrisponde la desertificazione delle strutture territoriali, circoli o unità di base, che quando non vengono chiuse, conducono una vita sempre più asfittica, riunendosi per lo più solo in circostanze eccezionali, come la tenuta del congresso o le scadenze elettorali soprattutto a livello locale. Ne deriva una verticalizzazione della forma partito, che «ha accentuato il trasferimento “in alto” dei propri centri di comando... e ne ha rafforzato il grado di autonomia rispetto alla massa dei militanti e degli elettori»⁹. Quindi la struttura dei partiti italiani è sempre più di tipo oligarchico ed è caratterizzata da una sovrapposizione di ruoli fra titolari di cariche istituzionali e di direzione politica, che assegna ai primi un ruolo decisivo, sacrificando l'autonomia del partito sull'altare della fedeltà alle posizioni di governo detenute ai vari livelli. Si assiste così al paradosso di partiti “dimagriti”, sia perché meno rappresentativi nei confronti di un corpo elettorale sempre meno partecipativo, sia perché dotati di un apparato professionale, e quindi di un corpo di funzionari, in costante diminuzione, ma allo stesso tempo incistati nella occupazione e nella gestione delle istituzioni, dando vita al fenomeno che con felice espressione è stato definito una «partitocrazia senza partiti»¹⁰.

In definitiva i partiti hanno perso la natura, teorizzata da Gramsci, di «intellettuale collettivo», che collocava anche il ruolo dei leader all'interno di un gruppo dirigente di livello e svolgeva la funzione primaria di educazione della società. Essi sono diventati dei «partiti personali», fondati sulla immedesimazione fra il partito e il suo leader¹¹, o comunque dei «partiti del capo», incentrati sul ruolo predominante di un «leader postmoderno» non ideologico, anti-politico, monocratico, comunicativo e populistico¹², la cui funzione fondamentale è quella di sostenerne l'immagine e l'accesso (nonché la permanenza più a lungo possibile) al potere. Non è un caso che lo stesso termine “partito” sia stato abbandonato a favore di quello meno impegnativo e flessibile di “movimento”. Ma la personalizzazione ha coinvolto anche l'ultima forza politica che ha mantenuto la denominazione di partito. In effetti anche il Partito democratico, che costituiva l'esempio più rilevante di partito impersonale, caratterizzato dalla convivenza fra diverse componenti e fra una pluralità di “notabili” politici, si è trasformato in quello che è stato definito «PdR», derivante dall'ascesa al potere di Renzi che «ha iperpersonalizzato» il partito e l'ha utilizzato come strumento per dare vita ad un governo personale, costituito da «una squadra di

per Forza Italia il dato diffuso dal responsabile dell'organizzazione Gregorio Fontana per il 2015 era di circa 110.000 iscritti; A. Bellotto, *In Italia meno iscritti e più voglia di politica*, in www.pagina99.it/2017/05/05/crisi-partiti-iscritti-pd-lega-forza-italia-adesioni.

⁹ Cfr. M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013, p. 104.

¹⁰ Cfr. *Partitocrazia senza partiti*, in *Quaderni Radicali*, 105/2010.

¹¹ Secondo la felice espressione coniata da M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

¹² Cfr. F. BORDIGNON, *Il partito del capo. Da Berlusconi a Renzi*, Rimini, 2013, 35-36.

gregari, con una sola maglia, un solo capitano, un solo volto»¹³. Ma conferma la trasformazione personalistica dei partiti anche il Movimento 5 Stelle, caratterizzato da una contraddizione evidente fra la retorica del movimento di eguali e la tutela individuale e pervasiva esercitata da Grillo attraverso il suo blog.

Occorre a questo punto verificare quali sono gli effetti che la crisi dei partiti ha determinato sia sulla selezione dei leader e del personale politico-parlamentare, sia sulla composizione e sulla qualità del Parlamento.

3. Gli effetti della crisi della politica sulla selezione del personale politico

La selezione del personale politico, e in particolare dei titolari di cariche politiche pubbliche, costituisce da sempre una delle funzioni essenziali svolte dai partiti. In passato la politica vissuta come militanza implicava che nei grandi partiti di massa la selezione avvenisse attraverso una sorta di *cursus honorum*, che muoveva per lo più dalla partecipazione ad associazioni collaterali (frequentemente all'attività del sindacato¹⁴), passava spesso attraverso l'impegno svolto nelle istituzioni locali e regionali e sfociava nell'approdo alla carica parlamentare, vista da alcuni anche come tappa per poter accedere a incarichi ministeriali. Un altro canale di reclutamento dei parlamentari nei tre maggiori partiti (DC, PCI, PSI) era rappresentato in misura significativa da dirigenti provenienti dal rispettivo organo assembleare nazionale. In ogni caso risultavano decisive l'esperienza e la capacità acquisite sul terreno politico e/o su quello sociale.

Naturalmente fra i grandi partiti esistevano differenze anche importanti. Nel Partito comunista, caratterizzato da una forte centralismo e dalla disciplina dei gruppi parlamentari, veniva mantenuta una distinzione (anche se relativa) fra classe dirigente del partito e ceto parlamentare, che consentiva di continuare a proclamare l'autonomia politica del partito, ma non garantiva certamente una qualche libertà di scelta dei parlamentari. La formazione politica era affidata a scuole di partito sia nazionale sia territoriali che, pur essendo canali utili alla trasmissione della linea ufficiale del partito più che alla scelta delle candidature, costituivano comunque importanti «luoghi di incontro, di scambio di esperienze, di socializzazione politica»¹⁵. Nella scelta delle candidature svolgeva un

¹³ Cfr. I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, 2014, 51. Colpisce la rapidità con la quale il personale politico-parlamentare del PD, che all'indomani delle elezioni del 2013 era per almeno due terzi bersaniano, sia diventato per tre quarti renziano subito dopo la scalata di Renzi al vertice del partito e del Governo.

¹⁴ Ciò si è verificato in misura notevole per il personale parlamentare soprattutto nelle prime quattro legislature repubblicane, in misura più ridotta in seguito; vedi M. COTTA, *Classe politica e parlamento in Italia 1946-1976*, Bologna, 1979, 160.

¹⁵ Cfr. G. PASQUINO, *I partiti e la formazione della classe dirigente parlamentare*, in *La*

ruolo determinante la direzione nazionale del partito, ma le liste dei candidati erano sottoposte alla discussione nelle sezioni, che coinvolgeva un numero consistente di iscritti.

La Democrazia cristiana e il Partito socialista si configuravano, al contrario, come partiti di correnti che erano privi di una rigida disciplina politico-parlamentare. Ciò comportava che la selezione del personale fosse più flessibile e lasciasse ampio spazio a personalità rappresentative delle varie correnti, provenienti dall'associazionismo o che, soprattutto nella DC, potevano vantare un forte consenso fra gli iscritti a livello territoriale. Il ricorso alle preferenze era più ampio e meno soggetto alle indicazioni provenienti dall'alto rispetto a quel che avveniva nel PCI.

Al di là delle differenze, i partiti nel loro insieme erano decisivi nell'assicurare la selezione di un personale politico sperimentato e di buon livello politico-culturale, formato in parte anche da "professionisti" della politica, la maggioranza dei quali erano mossi dal comune riconoscimento di ideali e dalla tutela di interessi presenti nella società. Insomma si trattava in prevalenza di persone che vivevano più per la politica che di politica. Naturalmente non mancavano singole personalità che agivano soprattutto in vista del rafforzamento del proprio potere personale e non esitavano a praticare politiche clientelari e ad instaurare rapporti con poteri forti, anche occulti e di tipo criminale. Ma si trattava di eccezioni che, oltre ad essere negate dai diretti interessati, non erano tali da pregiudicare le caratteristiche complessive del personale politico.

L'attuale selezione del personale politico ha risentito della perdita della dimensione di massa dei partiti, e quindi del venir meno di una presenza significativa nei territori, del rapporto con importanti organizzazioni sociali, della formazione politica garantita dalle scuole di partito. Di conseguenza sono state abbandonate le modalità di reclutamento e di selezione del passato e si è creato un vuoto che «ha distrutto qualsiasi possibilità di reclutamento di una classe politica seria... che sia in grado di rappresentare, di governare e anche di competere»¹⁶. Molti di quelli che entrano in politica lo fanno per vivere di politica o comunque come canale di autoaffermazione personale. Alla fedeltà al partito o alle correnti organizzate al suo interno si sostituisce quella a gruppi di potere, divisi non da programmi ma dall'obiettivo di accaparrare il massimo vantaggio possibile nella ripartizione di cariche e prebende, o a singoli leader sulla cresta dell'onda, che all'interno di partiti personali o del capo sfocia nel sostegno incondizionato al leader supremo. Così uomini politici che si combattono accanitamente fra di loro a livello locale o nazionale fanno a gara nell'esprimere il massimo della deferenza e del consenso nei confronti delle scelte politiche del leader del partito. Naturalmente finché questi è in grado di mantenere salda-

democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, a cura di S. Merlini, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009, 64.65.

¹⁶ *Ibidem*, p. 75.

mente la leadership, perché l'appannamento, e a maggior ragione il venir meno, della sua capacità di guidare e controllare il partito produce il fenomeno del passaggio di gruppi e singoli politici al sostegno del nuovo leader di turno, talvolta proveniente dai ranghi dei “fedelissimi” di quello precedente.

4. I modelli di selezione dei leader e delle candidature

Sulle modalità di selezione dei leader e dei candidati a cariche politiche incidono ovviamente fattori esterni alla natura e alla organizzazione interna dei partiti. Fra questi assumono un particolare rilievo i sistemi elettorali. Non è questa la sede per esaminare l'influenza di tale fattore, ma è evidente che l'attribuzione dei seggi in collegi uninominali o plurinominali, la previsione di liste bloccate o del voto di preferenza, la natura maggioritaria o proporzionale della formula impiegata per la trasformazione dei voti in seggi, incidono sia sul comportamento degli elettori sia sulla conformazione del sistema politico e sulla selezione delle candidature da parte dei partiti.

L'analisi interna ai partiti deve necessariamente fondarsi sulle previsioni contenute negli statuti che riguardano sia la scelta del leader sia la selezione delle candidature. È pur vero che le disposizioni statutarie o regolamentari interne ai partiti sono spesso violate o comunque non sono sempre in grado di porre limiti alle decisioni politiche del leader di turno¹⁷. Ma in ogni caso le regole organizzative contenute nello statuto sono indicative del modello di partito che è stato prescelto e propagandato a iscritti e simpatizzanti. Tre sono i modelli che hanno caratterizzato l'organizzazione interna delle maggiori forze politiche che possiamo rispettivamente definire come verticistico-personalistico, immediato-presidenzialistico e web-democratico-leaderistico.

4.1. La verticalizzazione personalistica

Il primo modello attribuisce una posizione determinante alla persona posta al vertice del partito che svolge un ruolo non solo di direzione politica, ma anche di indirizzo e di controllo sulle varie istanze interne e decide personalmente la linea politica o comunque assume le decisioni politiche di maggior rilievo.

Non c'è da stupirsi se tale modello ha trovato la sua più compiuta realizzazione all'interno di Forza Italia nata nel 1994 come *instant-party*, sorto in breve tempo dal vuoto determinato dalla crisi del sistema politico (ma comunque definita come «movimento»), per volontà di Berlusconi, che ne ha nomi-

¹⁷ Come sottolinea M.A. GLIATTA, *Le elezioni primarie in Italia: leader, iscritti ed elettori*, in *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica Forma di governo Network Analysis*, a cura di S. Staiano, Napoli, 2014, 84-85.

nato i dirigenti, cogliendo a piene mani fra i vertici delle società proprie o a lui collegate, ne ha implementato e controllato le risorse patrimoniali e ha stabilito le candidature ai vari tipi di elezione, realizzando il primo e più compiuto esempio di «partito personale».

Più interessante è notare come quel modello sia stato sostanzialmente trasmesso anche al Popolo della libertà, come si evince dallo statuto approvato il 29 marzo 2009 dal primo Congresso nazionale¹⁸. Il partito (anch'esso definito come «movimento») viene ad essere imperniato sulla figura del Presidente nazionale, eletto dal Congresso «anche per alzata di mano», il quale ai sensi dell'art. 25, rappresenta il partito, lo dirige, definisce le linee politiche e programmatiche, convoca e presiede tutti gli organi nazionali e provvede alle nomine dei loro componenti. In particolare egli nomina i tre Coordinatori, che costituiscono il Comitato di coordinamento posto a capo della organizzazione e dell'attività del partito, nonché i Coordinatori e i Vice coordinatori regionali. Spetta al Presidente stabilire le candidature alle elezioni nazionali ed europee nonché a Presidente di Regione. Ad eccezione di quella dei tre Coordinatori, che sono individuati personalmente dal Presidente, le nomine e le candidature sono definite «d'intesa con l'Ufficio di presidenza», organo costituito oltre che dal Presidente da Capigruppo e Vicecapigruppo alla Camera e al Senato, da un rappresentante del partito presso l'Unione Europea e da altri trenta membri eletti dal Congresso su proposta del Presidente. In definitiva il Presidente appare come il *dominus* incontrastato del partito che ne decide i titolari dei massimi organi dirigenti e sceglie i candidati alle elezioni politiche e al vertice delle Regioni. Ne costituisce una riprova la nomina, proposta dal Presidente, di Alfano quale Segretario nazionale del Pdl, deliberata l'1 giugno 2011 dall'Ufficio di presidenza all'unanimità e solo successivamente (l'1 luglio) sancita da una modifica statutaria¹⁹ approvata dal Consiglio nazionale²⁰, che ratifica l'elezione del titolare del nuovo organo per acclamazione.

Può sembrare paradossale che lo statuto della nuova Forza Italia²¹, ricosti-

¹⁸ Vedine il testo in www.pdl.it/notizie/15377/statuto-del-popolo-della-liberta.

¹⁹ Il nuovo art. 16 bis stabilisce che il Segretario politico nazionale sia indicato, su proposta del Presidente dall'Ufficio di presidenza a maggioranza assoluta e che tale indicazione sia approvata dal Consiglio nazionale a maggioranza semplice. Il Segretario viene definito come «l'organo esecutivo» del Pdl ed è titolare di competenze significative (sovrintendenza sull'attività della struttura nazionale e degli organismi territoriali, deposito di liste e candidature elettorali, potere di direttiva e di indirizzo nei confronti del Segretario amministrativo nazionale). In pratica costituisce il braccio esecutivo della volontà politica del Presidente.

²⁰ Il Consiglio nazionale è un organo pletorico di circa mille membri, del quale fanno parte di diritto tutti i titolari di cariche politiche pubbliche e di cariche di partito.

²⁰ Vedine il testo, risultante dalle modifiche apportate dal Consiglio nazionale del 4 agosto 2015 e dal Comitato di presidenza del 18 gennaio 2017, in www.forzaitalia.it/speciali/statuto-forzaitalia04.pdf.

²¹ La letteratura scientifica sull'organizzazione interna di Forza Italia è piuttosto limitata;

tuita a fine 2013, risulti meno verticistico di quello del Pdl²². Il paradosso è solo apparente, in quanto FI reca l'impronta genetica del "partito di Berlusconi" e quindi viene meno avvertita l'esigenza di sancire lo strapotere del Presidente sentita in un partito frutto di una fusione e composito come il Pdl. Il Presidente viene eletto di norma dal Congresso a scrutinio segreto, ma per lui, così come per tutte le cariche elettive, «è sempre possibile procedere per alzata di mano o per acclamazione, qualora non ci siano obiezioni, nel solo caso in cui il numero dei candidati proposti ad un organo sia pari o inferiore al numero degli eligendi» (art. 14 bis lett. c). Ovviamente non vi sono dubbi sulla elezione per acclamazione del candidato unico alla carica di Presidente. Questi svolge un ruolo essenziale e in particolare in base all'art. 19 nomina sei membri del Comitato di presidenza (altri sei sono eletti dal Congresso e ne fanno parte di diritto i titolari di varie cariche), i Responsabili nazionali di settore (che sono cinque) e i Coordinatori regionali. Inoltre può avvalersi di una Consulta, formata da personalità prestigiose anche esterne al partito, con funzioni propositive e di elaborazione politica. La novità principale riguarda le candidature alle elezioni: per quelle politiche e alla presidenza delle Regioni la competenza è attribuita al Comitato di presidenza, sentiti i Coordinatori regionali. Inoltre si prevede che «i soci del Movimento» (così viene definito il "nuovo" partito) concorrano al processo di formazione delle candidature alle elezioni politiche nazionali ed europee, fornendo ai responsabili ai vari livelli territoriali «ogni informazione utile a tale proposito» (art. 43). Si tratta di una previsione interessante, ma del tutto generica in quanto non accompagnata dalla indicazione di forme specifiche di consultazione e quindi configurata come un contributo di tipo individuale e non collettivo. Con ogni evidenza le candidature dovranno avere il gradimento del Presidente, il quale tra l'altro presiede il Comitato di presidenza e incide sulla sua composizione.

4.2. *La immediatezza presidenzialistica*

Il secondo modello di selezione è di tipo presidenziale e a democrazia immediata, in quanto fondato sulla elezione popolare del segretario del partito, atto dal quale discende la composizione di tutti gli altri organi nazionali senza alcuno spazio per la mediazione politica basata sul dibattito interno circa le più importanti scelte di natura politica.

il contributo più importante anche se risalente resta quello di E. POLI, *Forza Italia. Struttura, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, 2001.

²² Vedi il testo dello statuto, approvato dall'Assemblea costituente nazionale il 16 febbraio 2008 e modificato dall'Assemblea nazionale il 18 luglio 2015, in www.partitodemocratico.it/-statuto/; sul punto A. FLORIDIA, *Modelli di partito e modelli di democrazia: analisi critica dello statuto del PD*, in *Il partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, a cura di G. Pasquino, Bologna, 2009, 187 ss.

Lo statuto del Partito democratico rappresenta la più compiuta espressione di tale modello²³. Intanto si tratta di un partito che, ai sensi dell'art. 1, c. 2, è «costituito da elettori ed iscritti». La qualità di elettori appartenenti al partito spetta alle persone, cittadini italiani o europei o di altri Paesi in possesso del permesso di soggiorno, che «dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori» (art. 2, c. 3). In pratica diventano appartenenti al partito gli elettori che partecipano alle primarie sottoscrivendo una generica dichiarazione di condivisione degli intenti generali del partito e versando un modesto contributo. Si tratta, quindi, di un partito la cui base più larga non è più costituita dagli iscritti, ma viene ad essere individuata, in sede di elezione diretta del Segretario nazionale, in una frazione del corpo elettorale. Viene, quindi, messa in discussione la funzione principale di un partito politico: quella di mediazione politica fra la società (che si esprime attraverso il corpo elettorale) e le istituzioni, svolta da organi di partito espressione della comunità degli iscritti o comunque di persone con una qualche affiliazione di tipo organizzativo al partito.

L'impostazione immediatista trova la sua consacrazione nella individuazione delle "primarie aperte" come modalità di selezione del Segretario nazionale, che «esprime l'indirizzo politico del partito» in conformità al programma approvato al momento della sua elezione ed è proposto «come candidato all'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri» (art. 3, c. 1). L'elezione del Segretario si svolge in due fasi necessarie e in una terza solo eventuale²⁴. La prima fase prevede il voto degli iscritti sui candidati a Segretario e sulle piattaforme politico-programmatiche ad essi collegate, voto che avviene in successione nei Circoli, nelle Convenzioni provinciali e nella Convenzione nazionale, la quale delibera sulla ammissione all'elezione dei tre candidati più votati con almeno il 5% dei voti validi. Nella seconda fase gli elettori che soddisfino le condizioni di cui all'art. 2, c. 3 citato, votano per i candidati e per le liste collegate a ciascuno di essi per l'elezione dell'Assemblea nazionale che è costituita da mille componenti. Se un candidato ottiene la maggioranza assoluta dei seggi all'Assemblea viene proclamato eletto; in caso contrario si svolge a scrutinio segreto un ballottaggio (che quindi è solo eventuale e fino ad oggi non è mai stato necessario²⁵) fra i due candidati collegati al più alto numero di componenti e viene eletto quello che ottiene il maggior numero di voti validi.

²³ Parla impropriamente di tre fasi, delle quali riassume gli aspetti essenziali, S. CECCANTI, *Primarie: le ragioni italiane (e non solo)*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017, 155-156.

²⁴ Nelle quattro elezioni del Segretario che si sono tenute nel 2007, 2009, 2013 e 2017 il candidato vincente (rispettivamente Veltroni, Bersani e, nelle ultime due votazioni, Renzi) ha sempre ottenuto la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea nazionale.

²⁵ Le espressioni riportate sono di P. IGNAZI, *Il congresso inesistente*, in *La Repubblica*, 14 marzo 2017. In senso analogo anche A. FLORIDIA, *Il partito sbagliato. Anche il congresso è solo una conta*, in *il Manifesto*, 17 febbraio 2017.

Due sono le considerazioni critiche più rilevanti. La prima consiste nella constatazione che l'elezione diretta del Segretario sostituisce il Congresso, termine del quale, al di là dell'uso che ne è stato fatto a livello mediatico, non vi è traccia nello statuto. E quindi non vi è alcun effettivo dibattito fra diverse tesi che può comportare anche l'introduzione di emendamenti al documento approvato a maggioranza. In realtà «ogni candidato fa gara a sé», e la scelta del Segretario non spetta al partito, ma ai cittadini, il che non solo personalizza all'estremo la competizione ma introduce il virus della proclamazione plebiscitaria del leader con «assemblee che applaudono più o meno contente il vincitore, senza farsi distrarre da tanti discorsi»²⁶. In particolare gli iscritti hanno solo il compito di selezionare fino ad un massimo di tre candidature che sono fra loro incomunicabili, mentre quel che conta è il voto degli elettori. Si tratta con ogni evidenza di un modello presidenzialistico, addirittura rafforzato dalla previsione che l'Assemblea nazionale, qualora approvi a maggioranza assoluta una mozione di sfiducia nei confronti del Segretario, sia automaticamente sciolta e si proceda a nuove elezioni di entrambi gli organi (art. 4, c. 7). Insomma, gli autori dello statuto hanno abbondato nel prendere a prestito modelli e regole della “democrazia immediata”, tratti dalla tipologia delle forme di governo: non solo l'elezione popolare diretta del Segretario, ma anche la regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*. Ma così facendo non si fa che deprimere il ruolo del partito e il contributo determinante di iscritti e militanti. E si instaura «una norma e una pratica che non esistono in nessun partito democratico/socialdemocratico al mondo»²⁷, visto che le primarie per l'elezione del segretario (come in Spagna) sono riservate agli iscritti e le primarie aperte vengono previste solo per la candidatura a un'importante carica politica elettiva (come quella di Presidente della Repubblica in Francia).

La seconda considerazione critica riguarda la candidatura del Segretario alla carica di Presidente del Consiglio, che, come è stato giustamente rilevato, è una figura «inesistente» nel nostro ordinamento costituzionale, tanto che la stessa legge elettorale n. 270 del 2005 (così come la n. 52 del 2015, valida per la sola Camera) ha previsto l'indicazione della persona designata come «capo» della forza politica (o, nel 2005, anche della coalizione) nel rispetto delle prerogative del Presidente della Repubblica *ex art. 52, c. 2., Cost.*

Il Segretario nazionale plebiscitato dal voto popolare ha il pieno controllo di tutti gli organi di vertice del partito. Infatti ha la maggioranza assoluta nell'Assemblea nazionale, la quale elegge con metodo proporzionale centoventi membri della Direzione nazionale, che rispecchia pertanto i rapporti di forza definiti del voto popolare. Infine il Segretario nomina, in numero non superiore

²⁶ Cfr. O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia*, cit., pp. 41–42.

²⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in www.centroriformastato.it/il-partito-politico-oggi/, 21 marzo 2011.

a quindici, i membri della Segreteria nazionale e lo fa in modo del tutto discrezionale, potendo anche scegliere persone non iscritte al partito²⁸.

Nello schema presidenzialistico-plebiscitario della elezione del Segretario viene anche inserita la previsione di eventuali «primarie di coalizione per la carica di Presidente del Consiglio», per le quali viene ammessa tra gli iscritti al partito la sola candidatura del Segretario nazionale (art. 18, c. 8). Ebbene, è paradossale che proprio tale disposizione, la quale appare coerente con l'automatica (anche se discutibile per la ragione già detta) qualificazione del Segretario come candidato alla carica, sia stata derogata con una modifica statutaria *una tantum*, che ne ha determinato la sospensione transitoria al fine di garantire la partecipazione alle primarie della coalizione di centro-sinistra, svoltesi nel novembre-dicembre 2012 in vista delle elezioni politiche del 2013, anche di Renzi oltre che del Segretario Bersani. Insomma la «regola aurea» dello statuto del PD è stata accantonata per esclusive motivazioni di opportunità politica, tanto da essere presentata come «un surrogato di un mancato congresso del PD»²⁹.

Le primarie di coalizione fanno la loro riapparizione come metodo fondamentale per la scelta dei candidati alle cariche di vertice degli enti territoriali, in quanto al loro mancato svolgimento è subordinato il ricorso a primarie di partito e non si esclude in tal caso che possa essere utilizzato un diverso metodo, concordato con la coalizione, per la scelta del candidato comune (art. 18, c. 4).

La scelta dei candidati per le Assemblee rappresentative avviene con le primarie o «con altre forme di ampia consultazione democratica», in base ad un regolamento approvato di volta in volta dalla Direzione nazionale (art. 19, c. 1). Il tentativo più significativo di dare una qualche sostanza alla previsione statutaria è stato quello compiuto con le cosiddette «parlamentarie», tenutesi il 29-30 dicembre 2012 per la scelta di un numero consistente di candidati sia del PD che del suo principale alleato (Sinistra ecologia libertà). In tale occasione, pur essendo stati previsti un numero cospicuo di eccezioni e una riserva di candidature scelte dal Segretario, il risultato non è stato affatto disprezzabile, in termini sia di partecipazione al voto (un milione e duecentomila elettori) sia di percentuale degli eletti alla Camera scelti con le primarie (il 67% del PD e il 51% di Sel)³⁰. Qualche dubbio può esservi sul rispetto dello statuto per le pros-

²⁸ Così a fine marzo 2017, dopo la sua conferma a Segretario, Renzi ha nominato dodici nuovi componenti della Segreteria fra i quali Angela Marciandò, non iscritta al partito e all'epoca assessore ai lavori pubblici del Comune di Reggio Calabria, delega che successivamente le è stata revocata dal sindaco del PD Falcomatà.

²⁹ Cfr. S. CECCANTI, *Primarie*, cit., 157; lascia perplessi la motivazione addotta dall'Autore a giustificazione della deroga consistente nella necessità per il Segretario in carica di sfuggire all'accusa «di costruire una primaria non competitiva» (156), come se le primarie precedenti per la scelta del leader della coalizione o del Segretario del partito non siano state votazioni dall'esito scontato.

³⁰ Cfr. *La rappresentanza politica in Italia. Candidati ed elettori nelle elezioni politiche del 2013*, a cura di A. DI VIRGILIO, P. SEGATTI, Bologna, 2016, 309, n. 6.

sime elezioni politiche, alla luce delle dichiarazioni dell'attuale segretario pronunciate a Milano a fine giugno 2017 in occasione di una riunione nazionale dei Circoli del PD circa l'intenzione proclamata di non riunire «caminetti» né di fare accordi con i «capicorrente»³¹. Non è chiaro se il Segretario intenda seguire modalità democratiche di scelta delle candidature che siano anche rispettose del pluralismo politico, della rappresentatività sociale, politica e territoriale dei candidati, della loro competenza e della pubblicità della procedura di selezione, tutti principi affermati nello statuto (art. 19, c. 2). L'idea che anche la rappresentanza parlamentare del partito debba essere disegnata a immagine e somiglianza del Segretario eletto non è casuale, ma corrisponde al modello immediato-presidenzialistico che ne fa il candidato alla guida del Governo nazionale.

La prassi dimostra che la selezione delle cariche attraverso le primarie aperte può dare vita ad esiti molto differenziati. Intanto assume una diversa valenza quando riguarda cariche monocratiche pubbliche, per le quali emergano diverse potenziali candidature nella coalizione o nel partito, o incarichi di partito, per i quali le primarie producono un effetto presidenzialistico e di indebolimento dell'affiliazione partitica. Di fatto le primarie sono state utilizzate a partire dal 2004 nella coalizione di centro-sinistra soprattutto a livello locale e dal 2005 per la scelta del leader a livello nazionale. In generale si registra negli anni più recenti una tendenziale disaffezione per le primarie sia a livello locale³², dove non sono mancati episodi di inquinamento e di compravendita³³, sia per l'elezione del Segretario del PD, che ha visto un calo costante della partecipazione dal 2007 al 2017³⁴. In definitiva il ricorso a primarie aperte può essere utile per l'accesso a cariche pubbliche quando si inserisca nel quadro di una organizzazione di partito con un qualche radicamento sociale e sia assoggettato a regole rigorose. In assenza di questi presupposti e se estese alle cariche partitiche, le primarie contribuiscono a destrutturare il partito politico e a mortificare la componente rappresentativa a vantaggio di quella plebiscitaria. Una conferma della valenza presidenzialistica delle primarie viene dall'uso che ne è stato fatto in altre forze politiche³⁵ e in particolare nella Lega Nord. In passato

³¹ Vedi M.T. MELI, *Renzi, gelo con Franceschini e per le candidature dem pensa al «modello Berruto»*, in *Corriere della Sera*, 30 giugno 2017.

³² Nelle ultime elezioni amministrative dell'11/25 giugno 2017 le primarie si sono svolte solo in quattro dei venticinque capoluoghi di provincia interessati al voto, mentre erano state sedici nelle consultazioni precedenti.

³³ Vedi quanto si è verificato per le primarie del centro-sinistra svoltesi in Liguria l'11 gennaio 2015 per la scelta del candidato alla Presidenza della Regione e per quelle tenutesi a Napoli il 7 marzo 2016 per l'individuazione del candidato-Sindaco.

³⁴ Nelle quattro primarie i votanti sono stati rispettivamente 3.554.169, 3.102.709, 2.814.881 e 1.895.332.

³⁵ In Fratelli d'Italia si sono svolte elezioni primarie il 22/23 febbraio 2014. Si trattava di primarie aperte alle quali hanno partecipato quasi 250.000 elettori. Con tale metodo è stata eletta come Presidente nazionale del movimento l'unica candidata Giorgia Meloni con il 100%

la Lega era un partito fortemente legato alla persona del suo fondatore Bossi, il quale è stato nominato dallo statuto varato nel 2015 Presidente federale a vita (art. 14)³⁶. Ma non si trattava di un partito personale in quanto nelle Regioni del Nord aveva un forte insediamento territoriale e si reggeva sull'attivismo di un consistente numero di militanti. L'elezione a Segretario federale di Salvini cambia le cose. Intanto perché avviene sia nel 2013 sia nel 2017 con elezioni primarie, non previste dallo statuto, ma deliberate dal Consiglio federale. Le primarie non sono aperte, come quelle del PD, ma chiuse agli iscritti da almeno un anno (circa 15.000 nel 2017) e il risultato è un plebiscito a favore di Salvini (81,66% dei voti nel 2013 e 82,7% dei voti nel 2017). Ciò rafforza il ruolo centrale del nuovo Segretario che è sancito dall'art. 15 dello statuto, il quale gli attribuisce le «funzioni di coordinamento e sovrintendenza nei confronti di tutti gli organi della Lega», l'attuazione della linea politica e programmatica del partito e l'espressione di «parere vincolante sulle candidature alle cariche elettive esterne», materia nella quale esercita, pertanto, l'effettivo potere decisionale. La presidenzializzazione della Lega accompagna la sua trasformazione progressiva da partito del Nord, che continua a trovare il suo fondamento statutario nella ribadita finalità di conseguire «l'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica federale indipendente e sovrana» (art. 1), in un partito nazionale di destra che fa propri obiettivi nazionalisti e sovranisti contro i “nemici” rappresentati dalla immigrazione e dall'Unione Europea³⁷.

4.3. *La web-democrazia leaderistica*

Il modello della “democrazia del web” si presenta come alternativo alla intermediazione politica, sia dei partiti, sia delle istituzioni rappresentative, per affidare tramite la Rete direttamente ai cittadini le decisioni politiche fondamentali, ivi compresa la selezione delle candidature alle elezioni. Qui si pongono due questioni essenziali: la diffusione degli strumenti informatici che lascia fuori ancora larghe fette della cittadinanza che resterebbero, quindi, prive di rappresentanza; il ruolo determinante del gestore del sito che, attraverso la formulazione delle domande e del momento in cui porle, può fortemente condizionare le risposte dei partecipanti. E quindi il ricorso alla Rete per l'adozione

dei voti espressi e sono state adottate varie decisioni relative al simbolo del movimento, ad alcuni indirizzi politici e alla scelta dei grandi elettori per il Congresso nazionale. Da notare che l'art. 9 dello statuto prevede l'opzione fra elezione del Presidente da parte del Congresso o mediante primarie con ratifica del Congresso; vedi il testo dello statuto in www.fratellitalia.it/wp-content/uploads/2014/09/statuto23luglio.pdf.

³⁶ Lo statuto approvato dal Consiglio federale il 12 ottobre 2015 si può leggere in www.leganord.org/lo-statuto-della-lega-nord/pdf.

³⁷ Vedi V. RENZI, *La politica della ruspa. La lega di Salvini e le nuove destre europee*, Roma, 2015.

delle decisioni più rilevanti in modo “diretto” e “dal basso” può andare di pari passo con l’affermazione di una leadership indiscussa e carismatica da parte di colui che dà impulso al processo e ne controlla lo svolgimento.

Il Movimento 5 Stelle costituisce l’esempio più significativo del modello in questione. Esso nasce ufficialmente nel 2009, ma il terreno è preparato fin dal 2005 dal blog di Grillo, che costituisce l’architrave organizzativa e decisionale sulla quale si struttura il Movimento. Fin dall’origine questo possiede una doppia dimensione, orizzontale e verticale³⁸. In basso vi sono gli aderenti, riuniti in gruppi (*meetup*) che si connettono in rete e si organizzano sul territorio, i quali sono chiamati ad adottare le decisioni politiche. In alto c’è il proprietario e gestore del blog, che opera con il supporto di un’azienda di *marketing*, la *Casaleggio Associati*, la quale possiede l’accesso esclusivo al database degli iscritti aventi diritto al voto³⁹. La natura binaria del M5S determina una inevitabile tensione fra la proclamazione dell’eguaglianza dei cittadini, in base al principio «uno vale uno» e alla configurazione dei parlamentari eletti come «portavoce», e la negazione dell’esistenza di capi o leader da un lato e il ruolo determinante attribuito al fondatore del Movimento e gestore del blog dall’altro.

La ricostruzione delle regole interne del M5S non è facile a causa della stratificazione di fonti successive: il non statuto del 2009, l’atto costitutivo del 2012 con lo statuto allegato, il codice di condotta degli eletti in Parlamento del 2013 e, infine, il non statuto e l’annesso regolamento approvati nel 2016⁴⁰. Il non statuto precisa che il Movimento è una «non Associazione» (art. 1) e «non è un partito politico, né si intende che lo diventi in futuro» (art. 4). Di conseguenza è esclusa l’esistenza «di organismi direttivi o rappresentativi» e l’indirizzo politico è attribuito «alla totalità degli utenti della Rete». Viene, quindi, sostenuta una concezione che si propone di superare la democrazia rappresentativa a vantaggio di una democrazia diretta di tipo elettronico⁴¹.

L’organizzazione interna è notevolmente semplificata⁴². Alla base vi è l’As-

³⁸ Cfr. F. BORDIGNON, *Il partito del capo*, cit., 173-174.

³⁹ Da ultimo la Casaleggio Associati ha organizzato la *Piattaforma Rousseau*, il sistema operativo attraverso il quale gli iscritti al Movimento (prima dell’1 luglio 2016) possono votare per le liste elettorali, su temi specifici e su progetti di legge.

⁴⁰ Le modifiche al non statuto e al regolamento interno sono state adottate mediante votazione on line svoltasi tra il 27 settembre e il 26 ottobre 2016, alla quale hanno partecipato 87.213 iscritti sui 135.023 abilitati al voto. I testi del non statuto e del regolamento interno si possono consultare in www.beppegrillo.it/m/2016/10/risultati_delle_votazioni_sul_non_statuto_e_il_reolamento_del_movimento_5_stelle_html.

⁴¹ Vedi G. GRASSO, *Un coup d’œil sur l’Italie. Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative*, 10^e Congrès de l’Association Française des Constitutionnalistes, Lille, 22-24 juin 2017, in https://docs.wixstatic.com/ugd/75bfc7_f8c1dbd816e742db431772-d831132bd.pdf.

⁴² Sulla organizzazione interna del M5S prima delle modifiche del 2016 vedi S. CECCANTI,

semblea degli iscritti, la quale, mediante votazioni *on line*, decide i programmi e i candidati alle elezioni, le modifiche statutarie e regolamentari, nomina il Consiglio direttivo, i tre membri del Collegio dei probiviri e due su tre membri del Comitato d'appello. Al vertice vi è il Presidente, ormai qualificato come «Capo politico», del Movimento, che ha innanzitutto la disponibilità del blog, anche se in base alle modifiche del 2016 incarica un diverso sito il cui gestore procede alla identificazione e all'accettazione delle iscrizioni. Egli autorizza le iniziative per le quali può essere utilizzato il simbolo del Movimento, indice l'Assemblea, può determinare, d'intesa con il Comitato d'appello, «le regole relative al procedimento di candidatura e designazione a consultazioni elettorali», propone (in alternativa ad un quinto degli iscritti) le modifiche di statuto e regolamento, può annullare la sanzione disciplinare irrogata dal Collegio dei probiviri o dal Comitato di appello, o comunque, qualora sia in disaccordo, rimettere la decisione ad una votazione in rete degli iscritti al Movimento, propone i tre membri del Collegio dei probiviri. Di fatto il Capo del Movimento ha fatto ampiamente uso dei poteri conferitigli soprattutto in materia disciplinare e in un caso (le elezioni comunali di Genova del giugno 2017), ha deciso personalmente di escludere la lista che aveva ottenuto la maggioranza dei voti in rete dell'assemblea territorialmente competente⁴³.

Gli altri organi non rivestono particolare importanza. L'atto costitutivo prevede un Consiglio direttivo, nominato dall'Assemblea e composto da tre a sette membri, che però non svolge effettivi compiti di direzione, limitandosi a stabilire i piani di attuazione delle delibere assembleari, determinare il contributo degli associati, accettare le domande di adesione e nominare un membro del Comitato d'appello. Una parziale svolta nella struttura del Movimento poteva derivare dalla decisione del 28 novembre 2014 con la quale Grillo ha istituito un Comitato operativo (cd. Direttorio), sottoponendo i nominativi di cinque autorevoli deputati chiamati a farne parte al voto degli iscritti (che hanno approvato con il 91,7% dei voti). Tuttavia il compito del Direttorio era limitato alla collaborazione con il Capo politico alla gestione e al coordinamento del Movimento e l'esperienza ha avuto vita breve, essendone stata annunciata la chiusura da Grillo l'11 settembre 2016. Infine nel 2016, nel quadro delle modifiche regolamentari che hanno disciplinato il procedimento disciplinare e le relative sanzioni, è stata prevista l'istituzione del Collegio dei probiviri e del Comitato d'appello quali organi competenti in prima e in seconda istanza, ma le cui decisioni, come si è detto, possono essere annullate o scavalcate dal Capo politico.

S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3/2015, 811 ss.

⁴³ L'efficacia della decisione è stata sospesa dal Tribunale di Genova con ordinanza del 17 aprile 2017, anche se poi la candidata a Sindaco della lista esclusa ha rinunciato al ricorso per l'utilizzazione del simbolo del Movimento e ha deciso di presentarsi autonomamente.

Per le candidature alle elezioni i requisiti richiesti sono, oltre alla cittadinanza italiana e all'età, l'essere incensurati e il non avere in corso un procedimento penale a proprio carico, anche se lo statuto evoca la determinazione di eventuali ulteriori regole sul procedimento e sulla designazione «in funzione della tipologia di consultazione ed in ragione dell'esperienza che verrà maturata nel tempo» (art. 7). Per le elezioni politiche del 2013 si è fatto ricorso alle cd. parlamentarie, in sostanza al voto *on line* degli iscritti residenti nel collegio elettorale, stabilendo per gli eletti il limite dei due mandati. Nei fatti si è aperta la possibilità di esiti abbastanza casuali in relazione alla numerosità, spesso assai ridotta, dei votanti e all'inesistenza di una selezione fondata su capacità, esperienza e impegno politico adeguati. Ciò detto, non vi è dubbio che la designazione *on line* dei candidati abbia rappresentato un canale di partecipazione e anche di innovazione del ceto politico-parlamentare.

In conclusione l'esperienza del Movimento 5 Stelle ha dato vita ad un'organizzazione politica e ad un modello di selezione delle candidature inediti e fondati sulla combinazione fra democrazia del web e ruolo leaderistico indiscusso del Capo politico.

5. Gli effetti della crisi della politica sulla composizione e sulla qualità del Parlamento

La composizione e la rappresentatività sociale del Parlamento italiano prima del 1994 sono state oggetto di alcune ricerche importanti, anche se queste non hanno coperto l'intero periodo antecedente all'esplosione della crisi del sistema politico⁴⁴. Da tali ricerche emergono alcuni aspetti significativi. Il primo è rappresentato dal monopolio politico detenuto dai partiti di massa sulla selezione dei parlamentari. L'idea di fondo che giustificava tale monopolio era che la rappresentanza dovesse essere, anche grazie al sistema elettorale proporzionale, lo specchio degli orientamenti politici presenti nella società di cui i partiti erano espressione.

In secondo luogo accedevano alle aule parlamentari persone che avevano acquisito un'esperienza precedente sul terreno politico o sociale. In particolare la scelta dei candidati muoveva dalla convinzione che i futuri parlamentari dovessero essere i "migliori", vale a dire la parte più qualificata della classe politica, comprendente coloro che per capacità politico-culturale ed esperienza fossero meglio in grado di rappresentare le esigenze e gli obiettivi comuni. Ne conseguiva un buon livello qualitativo medio della rappresentanza, tale da poter garantire a un buon numero di parlamentari di ottenere successo anche al di fuori della politica in diversi ruoli sociali e professionali.

⁴⁴ Vedi in particolare G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, 1963 e M. COTTA, *Classe politica e parlamento in Italia*, Bologna, 1979.

Infine la selezione politica dei parlamentari svolgeva anche un effetto di promozione sociale. Fermo restando che la grande maggioranza dei rappresentanti proveniva dalle classi medie, si registravano nel corso del tempo una crescita di parlamentari provenienti dalle classi inferiori e la prevalenza del ceto medio-inferiore su quello superiore⁴⁵.

Cosa avviene dopo il 1994? In una prima fase la composizione delle Camere è condizionata dall'emergere di nuovi partiti e in particolare di Forza Italia e dall'attenuarsi dei tradizionali requisiti necessari per divenire parlamentari. Ma le elezioni successive a quella del 1994 determinano il ritorno sulla scena di una parte del personale politico-parlamentare antecedente, che in larga misura si è riciclato aderendo ai nuovi partiti, con un predominio di quanti provengono dalle amministrazioni locali⁴⁶. Ma vi sono due rilevanti novità. In primo luogo il vincolo di appartenenza partitica risulta meno forte che per il passato, in quanto è meno condizionato dal "vissuto" pregresso in una organizzazione di partito o in una associazione a questo collaterale e da una forte adesione ideologica o valoriale alla forza politica di riferimento. In secondo luogo si registra la perdita di peso del professionismo politico e la più forte presenza di alcune professioni (dipendenti statali, dirigenza privata, lavoro autonomo)⁴⁷. Vi è poi da aggiungere che la carriera parlamentare non è più indispensabile per accedere a cariche ministeriali, i cui titolari provengono in misura significativa da esperienze non politiche ed esterne ai partiti. Ciò si verifica in tutti i governi, ma assume una maggiore evidenza allorché si costituiscono "governi tecnici" presieduti da un non politico e composti in tutto o in parte da ministri non politici, che sono stati ben tre dal 1993 ad oggi⁴⁸.

Sulla qualità della classe politico-parlamentare la considerazione più importante riguarda il processo di personalizzazione della rappresentanza. Ormai si diventa parlamentari o per il peso acquisito a livello territoriale o, specie con le liste bloccate adottate dal *Porcellum* (legge elettorale n. 270 del 2005), per scelta del leader o dei vertici del partito, fondata sulla fedeltà dimostrata dal candidato nei loro confronti.

Ne costituiscono una conferma *a contrario* le elezioni del 2013, le quali producono una forte innovazione nella composizione delle Camere: aumentano i parlamentari al primo mandato; più rilevante è la presenza di donne, di giovani e di laureati; accanto alle tradizionali professioni vi è un buon numero di impiegati e fanno la loro comparsa studenti e disoccupati⁴⁹. Tutto ciò deriva

⁴⁵ Sull'ultimo aspetto vedi in particolare M, Cotta, *op. cit.*, 139 ss.

⁴⁶ Vedi C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, 2004, 150.

⁴⁷ *Ibidem*, 168.

⁴⁸ Vedi più in generale *Governi tecnici e tecnici al Governo*, a cura di M. Volpi, Torino, 2017.

⁴⁹ Cfr. i dati in *La rappresentanza politica in Italia*, a cura di A. Di Virgilio, P. Segatti, cit., 70: alla Camera dei deputati le donne sono il 31,6%, il 45,2% ha meno di 44 anni, il 70,5% è laureato, gli impiegati sono il 18,4%, gli studenti il 3,8%, i disoccupati l'1,3%.

dall'allentamento del controllo esercitato dai vertici di alcune forze politiche sulla selezione dei candidati: così nel Movimento 5 Stelle possono accedere al Parlamento candidati non imposti dall'alto ma scelti sul web (con tutti i limiti di professionalità ed esperienza che tale tipo di selezione comporta); a sua volta il metodo delle "parlamentarie" adottato dal PD e da Sel, anche se limitato e in parte pilotato, contribuisce al rinnovamento della rappresentanza.

L'indicatore più rilevante della personalizzazione e della decadenza della rappresentanza è testimoniato dal fenomeno del transfughismo parlamentare, cioè del passaggio di un numero elevato di deputati e senatori da un gruppo parlamentare ad un altro di diverso o opposto orientamento politico o al gruppo misto, che alla Camera, dopo che nel 1997 è stata ammessa al suo interno l'esistenza di diverse "componenti politiche", è diventato un'"idra dalle molte teste"⁵⁰. Tale fenomeno risulta molto contenuto fino all'XI legislatura, con una media di 12 passaggi all'anno e un tasso di trasformismo inferiore al 7%. Dal 1994 vi è una crescita che assume dimensioni enormi nella XVI legislatura, con 178 parlamentari transfughi (121 deputati e 78 senatori) e addirittura abnormi nella XVII legislatura, nella quale il transfughismo coinvolge più di un terzo dei parlamentari⁵¹. Le ragioni di fondo sono due. La prima è la trasformazione del parlamentare in individuo che non rappresenta più gli elettori essendo stato scelto dall'alto e che non si riconosce più in un progetto politico ed assume l'impegno di attuarlo, ma agisce sulla base di suggestioni e di convenienze personali (non ultima la ricerca della via più facile per essere ricandidato e poter sperare di essere rieletto). La seconda ragione sta nella natura personale assunta dai partiti e nel deficit di democraticità interna che spinge quanti non condividono la politica del leader, e pertanto sono destinati ad essere penalizzati nella scelta dei candidati, a fuoriuscire dal partito formando un nuovo gruppo parlamentare oppure ad accasarsi in un diverso gruppo.

Le nuove modalità di selezione dei parlamentari contribuiscono, anche se non ne sono l'unica causa, alla crisi del ruolo e della funzione del Parlamento nel suo insieme. Questo non è più l'organo di confronto e di deliberazione delle grandi scelte di indirizzo politico né tanto meno di controllo sulla loro attuazione, ma si trasforma in una istituzione di ratifica delle decisioni adottate altrove (in particolare dal Governo o da organismi sovranazionali). L'emarginazione del Parlamento è favorita dall'inesistenza al suo interno di grandi correnti politico-ideali e comunque dalla debolezza della funzione di mediazione

⁵⁰ Vedi S. CURRERI, *Introduzione. Il transfughismo parlamentare tra dottrina e prassi*, in ID., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato del partito*, Firenze, 2004², 7-34.

⁵¹ I dati sono pubblicati periodicamente da *Openpolis*. Per la legislatura in corso al 27 luglio 2017 risultavano 521 cambi di gruppo (con una media di 10 al mese) che riguardavano 202 deputati e 133 senatori; cfr. www.openpolis.it/2017/07/27/pd-e-forza-italia-si-spartiscono-alternativa-popolare/1631.

politica esercitata da «partiti liquidi»⁵². Ne costituisce una riprova il fatto che nella legislatura in corso non siano parlamentari i leader dei quattro maggiori partiti⁵³. Evidentemente la presenza in Parlamento non è ritenuta più indispensabile per esercitare la propria leadership politica.

6. Conclusioni

Dall'analisi svolta risulta non tanto che la politica è diventata una professione, in quanto anche nei partiti di massa era inevitabile e anche auspicabile il supporto di una professionalità politica, ma che si è ridotta ad essere una professione come le altre, quindi non ispirata a valori politico-ideali e anche di natura etica, ma al desiderio personale di carriera e di autoaffermazione. In sostanza la politica è diventata una professione senza militanza, la quale produce una elevata fragilità del sistema dei partiti e del ceto politico-parlamentare e il suo crescente distacco dalla società. Ciò determina non solo un cattivo funzionamento del sistema democratico-rappresentativo, ma fornisce spazio alla crescita di movimenti radicali che risulta negativa quando si evolve in direzione antidemocratica e ultranazionalistica, come si sta verificando in vari Paesi europei.

La risposta dovrebbe essere quella di una “grande riforma” della politica come presupposto indispensabile per una riqualificazione della rappresentanza e per un rilancio della partecipazione democratica. Ovviamente è improponibile la ricostruzione dei partiti di massa, ma è invece possibile pensare a partiti che abbiano una propria identità in termini valoriali e sociali, una capacità di elaborazione programmatica, una struttura non liquida ma fondata su regole democratiche certe che tengano insieme la comunità di riferimento e allo stesso tempo rendano il partito “aperto” al contributo di altri apporti, come l'ammissione di adesioni tematiche, la collaborazione priva di velleità egemoniche con associazioni e movimenti, il ricorso su grandi temi a consultazioni periodiche degli iscritti e degli affiliati e ad istituti di democrazia deliberativa. Insomma occorrono dei partiti che siano in grado di produrre una classe politico-parlamentare di elevata qualità e rappresentativa di interessi e di orientamenti presenti nella società. Si tratta di un obiettivo non facile, ma anche dell'unica prospettiva che può restituire dignità e credibilità alla politica e alla rappresentanza.

⁵² L'espressione costituisce l'applicazione alla politica della teorizzazione sulla società liquida di Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Cambridge, 2000, trad. it, *Modernità liquida*, Roma-Bari. Per l'Italia vedi S. CASSESE, *Il lato debole dei partiti liquidi e le nuove classi dirigenti*, in *Il Corriere della Sera*, 8 dicembre 2014.

⁵³ Renzi per il PD, Grillo per il M5S, Berlusconi (dichiarato decaduto dal Senato per condanna penale definitiva) per FI e Salvini (che è parlamentare europeo) per la Lega.

SULLA RAPPRESENTAZIONE DELLA NAZIONE. BREVI NOTE SUL DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO

Claudio De Fiore

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La rappresentanza tra reminiscenze liberali e tentazioni plebiscitarie. Considerazioni critiche. – 3. Rappresentanza del popolo e rappresentazione della nazione. – 4. *Parteienstaat* e forma di Stato. – 5. Nazione e divieto di mandato imperativo. – 6. Crisi dei partiti e tentativi di limitazione della libertà di mandato. – 7. Partiti, nazione e partiti della nazione

1. Premessa

Sulla cd. “rappresentanza della nazione” si è a lungo discusso in dottrina. E sia la letteratura giuridica preunitaria¹, sia quella del periodo repubblicano si sono ripetutamente interrogate sul significato politico e normativo da attribuire a questo istituto: cosa deve intendersi per nazione? Come si combina la nazione con la rappresentanza? E in che rapporti essa si pone rispetto al popolo e al corpo elettorale?

Lo stesso non accadde però in Assemblea Costituente dove l’art. 67 venne frettolosamente votato senza una approfondita discussione di merito. A tal punto che neppure le sinistre, da sempre avverse al divieto di mandato (a partire quanto meno dalla Comune di Parigi)², ritennero, in quella sede, opportuno

¹ Antesignano dell’art. 67 della Costituzione repubblicana è l’art. 41 dello Statuto Albertino che stabiliva che «i Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori». Sulla disposizione dello Statuto, a sua volta recettiva dei contenuti dell’art. 7 (cap. I, sez. III) della Costituzione francese del 1791, si rinvia alla manualistica del periodo statutario e in particolare a P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del Regno*, Torino, 1849, 5 ss.; P. CASTIGLIONI, *Della Monarchia parlamentare*, Milano, 1860, II, 108 ss.; L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1869, II, 155 ss.; L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, II, Firenze, 1884, 412 ss.; A. SALANDRA, *La dottrina della rappresentanza personale*, in *Archivio giuridico*, 1875, 201 ss.; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, 84.

² Sul punto, fra i tanti, C. CASTORIADIS, *Relativismo e democrazia*, Milano, 2010, 70 ss. che ci fornisce un’articolata e suggestiva ricostruzione del pensiero rivoluzionario marxista a partire dalla «dimensione del rapporto» tra democrazia rappresentativa e divieto di mandato. Com’è noto Castoriadis ammette l’esistenza di un solo modello di «democrazia che [...] è la democrazia diretta». E, a tale riguardo, precisa: «una democrazia rappresentativa non è una democrazia e su questo non concordo con Marx, ma con Rousseau: “gli inglesi sono liberi un giorno ogni cinque anni”. Anzi, nemmeno un giorno perché quel giorno i giochi sono fatti» (71).

far sentire con forza la propria la propria voce. La ragione di tale atteggiamento viene solitamente ricondotta alla circostanza che, a fronte della costruzione di uno Stato democratico (impennato sulla sovranità popolare e sul suffragio universale), anche l'artificio borghese della rappresentanza nazionale avesse, nei fatti, smarrito la propria forza politica e il proprio significato contingente. Con la stesura dell'art. 67 si sarebbe, in altre parole, inteso omaggiare un'illustre tradizione storica. Nulla di meno, ma neppure nulla di più. La Costituzione repubblicana aveva concretamente ridefinito le forme e gli spazi della legittimazione politica. La sovranità popolare, entrata finalmente in Costituzione (art. 1), si era, una volta per tutte, imposta sulla nazione e su ogni altra dimensione artefatta e amputata del potere sovrano.

Di qui l'atteggiamento progressivamente maturato in dottrina proteso a scindere, in termini quanto mai netti, il rapporto tra popolo e nazione. E a interpretare quest'ultima assecondando chiavi di lettura etnico-culturali (la lingua, la religione, la cultura³), se non addirittura razziali⁴.

³ Sul vincolo etnico, come connotato essenziale (o quanto meno integrante) del concetto di nazione, si veda, con esclusivo riferimento alla letteratura giuspubblicistica, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 81 che individua nella nazione un concetto «essenzialmente etnico», oltre che storico e politico; A. Bozzi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1985, 29 che definisce *nazioni* «quei raggruppamenti d'individui fra loro legati da un *idem sentire* derivante dalla comunanza della tradizione, della storia, della lingua, della religione, della letteratura, dell'arte»; G. ROLLA, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, 1988, 29 per il quale «i vincoli che fondano una Nazione sono – prima e più che giuridici – di ordine culturale, morale, sociale»; P. BISCARETTI di RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, che vede nella nazione «un concetto etnico-storico-psicologico»; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1990, 43 che considera la nazione «un complesso di persone collegate da una comune eredità storica, vale a dire collegate da vincoli di razza, di religione, di lingua, di storia che fanno di loro un'entità nazionale»; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 1993, 108 per il quale alla nazione «appartengono coloro che sono legati da comuni caratteristiche di lingua, costume, religioni o simili»; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1995, 15-16 che considerano la nazione una «entità spirituale, gruppo etnico che ha in comune una storia e una lingua»; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1996, 124 per i quali con il termine nazione «si individua quell'insieme di elementi etnici, linguistici, culturali e sociali che, insieme, costituiscono il patrimonio di una determinata collettività»; G. VIGNOCCHI, G. GHETTI, *Corso di diritto pubblico*, Milano, 1999, 30 che definiscono la nazione «una comunità naturale di uomini accomunati da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua e conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale»; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, 198 per i quali la nazione si fonda su un vincolo «che unifica e accomuna per tradizioni, storia, lingua, religione, origini etniche un insieme di persone fisiche»; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, 117 secondo il quale il termine nazione tende ad «esprimere la mera comunanza etnica (storica, di religione eccetera) riscontrabile all'interno di un gruppo sociale»; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, XXVII che definisce la nazione «un complesso di soggetti legati da vari elementi comuni più specifici (lingua, cultura, storia, aspirazioni)».

⁴ In questo senso, fra gli altri, C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, 1962, 134 che riscontra nella nazione una «comunanza [...] di fattori fisici e biologici», oltre che di «elementi

Questo schema interpretativo, ancora oggi ampiamente diffuso, ammetterebbe una sola eccezione: l'art. 67. In questo caso – ma solo in questo caso – l'idea di nazione andrebbe declinata a partire dal concetto di popolo. A tal punto che un'autorevole dottrina non ha esitato a ritenere «la seconda espressione [...] del tutto equivalente alla prima»⁵.

Ne discenderebbe, secondo questa impostazione culturale, che la disposizione costituzionale parla sì di nazione, ma in realtà intende il «popolo vivente»⁶, il «popolo attuale»⁷, il «popolo nella sua dimensione reale»⁸ e nella «sua esistenza naturale»⁹. Di qui la tendenza a ritenere che «nell'art. 67 (a differenza [...] che in altre disposizioni costituzionali) *Nazione* stia per *popolo* e che usando la parola *Nazione* si sia, tutt'al più, voluto richiamare l'idea che la rappresentanza politica è rappresentanza *generale* e non di gruppi o interessi sezionali o locali»¹⁰.

In realtà il binomio popolo-nazione più che un endiadi rischia di avere prodotto, sul piano ermeneutico, una sorta di corto circuito. Perché è vero che la nazione evocata dall'art. 67 della Costituzione non è la nazione «*blut und boden*» di impronta tedesca¹¹. Ma ciò per il semplice motivo che in Costitu-

storici, morali e psicologici»; R. LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico*, Città di Castello, 1968, 105 che vede nella nazione quel «complesso di persone appartenenti ad una data unità etnico-sociale, cioè il complesso delle persone che, per avere comuni le origini, la razza, la lingua, la religione, le tradizioni, i costumi, le aspirazioni, debbono ritenersi costituire un gruppo unitario, anche se eventualmente essi stessi non ne abbiano coscienza»; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, 176 che definisce la nazione «una entità etnico-sociale caratterizzata dalla comunione di razza, di lingua, di cultura, di costumi, di tradizione, di religione fra coloro che la compongono»; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2002, 19-20 che individuano nella nazione «una collettività di uomini uniti da comunanza [...] di stirpe e di sentimenti», oltre che di «lingua, di religione, di memorie»; I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2010, 13 che definisce la nazione «una entità etnico-sociale caratterizzata dalla comunanza di razza, lingua, religione, cultura, costumi».

⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 106. Così, fra i tanti, anche V. ZAN-GARA, *La rappresentanza istituzionale*, 1952, 135; A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, 71; P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, Milano, 1993, 96; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2010, 467-469; M. MAZZIOTTI, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2010, 348.

⁶ L'espressione è di V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, 814. Su posizioni affini R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 409 per il quale «la rappresentanza della nazione è la rappresentanza del popolo reale e vivente».

⁷ A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 2009, 213.

⁸ A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, 69.

⁹ C. ROSSANO, *Problemi di struttura dello Stato sociale contemporaneo*, Napoli, 1978, 219.

¹⁰ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1966), in *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 213.

¹¹ Sull'idea di nazione nella tradizione costituzionale tedesca mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Nazione e Costituzione*, Torino, 2005, 209 ss.

zione non vi è traccia di questo modello regressivo di nazione. Non vi è nell'art. 67, così come non vi è nemmeno nelle altre disposizioni costituzionali che (più o meno) esplicitamente all'idea di *nazione* si richiamano. Ed è alla luce di tale premessa ricostruttiva che, a nostro modo di vedere, andrebbe pertanto interpretato anche l'istituto del libero mandato.

2. La rappresentanza tra reminiscenze liberali e tentazioni plebiscitarie. Considerazioni critiche

Il divieto di mandato, così come mutuato all'interno della Costituzione italiana, è stato nel corso della storia repubblicana oggetto di dure critiche. Si è in particolare contestato l'arretratezza dell'impianto¹²; l'avallo congiunturale da essa offerto ai crescenti fenomeni di «transfughismo parlamentare»¹³; la sottesa e irrisolta «tensione tra la concezione ottocentesca (o liberale) e quella novecentesca»¹⁴.

Obiezioni, queste, certamente fondate, ma solo se ci si ostina a leggere la rappresentanza nazionale attraverso le tradizionali lenti del costituzionalismo liberale, evitando di affrontare i nodi attuali e la complessità del (con)testo costituzionale nel quale tale principio si colloca.

A nostro modo di vedere, l'art. 67 della Costituzione non andrebbe letto né in un'ottica ideologica (di tipo) liberale, per sua natura riluttante a fare i conti con la sovranità popolare, la rappresentanza democratica, le origini del costituzionalismo contemporaneo. Né in un'ottica culturale di impianto plebiscitario, tutta schiacciata sulla dimensione purificatrice della volontà popolare e pertanto protesa a ritenere che la democrazia altro non sia che il «governo del popolo, dal popolo, per il popolo»¹⁵. Un popolo però *politically filtered* e in quanto tale selettivamente inteso come corpo elettorale.

Ma il popolo – come sappiamo – non coincide con il corpo elettorale¹⁶. Né

¹² Così, fra gli altri, U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Milano, 1977, 59 ss.

¹³ In questo senso cfr., fra i tanti, A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, 135 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, 71 ss. Sul punto si vedano però, anche, le condivisibili riflessioni critiche di N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti a toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.*, 2001, 137 ss.

¹⁴ S. SICARDI, *Il Parlamento (artt. 66-75)*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, 268.

¹⁵ La celebre formula è stata, com'è noto, pronunciata dal Presidente Lincoln nel corso del *Discorso di Gettysburg* (1863). Sul successo politico di tale formula e sulle sue implicazioni storiche e costituzionali si rinvia a G. WILLS, *Lincoln at Gettysburg*, New York, 1992.

¹⁶ Posizione sostenuta in dottrina, in particolare, da E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 23.

tantomeno è strutturato in collegi¹⁷. Avallare una siffatta soluzione vorrebbe dire relegare i diritti politici in una dimensione servente e funzionale¹⁸. Fino a fare della rappresentanza una «mera funzione organizzativa dello Stato in vista ed in ragione del dogma dell'unità politico-ideale del popolo»¹⁹.

D'altronde se il perno politico della rappresentanza nazionale fossero (in virtù del voto) solo ed esclusivamente gli elettori nulla osterebbe ad estendere la nozione di "Parlamento" anche ai Consigli regionali. Ma si tratterebbe di un azzardo. A ribadirlo è stata la stessa Corte costituzionale che in alcune sue significative decisioni del 2002 (le sentt. nn. 106 e 306) ha esaustivamente delineato quello che è il tratto peculiare che separa un'assemblea rappresentativa regionale dal Parlamento, efficacemente raffigurato come «la sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sent. 106/2002)²⁰.

3. Rappresentanza del popolo e rappresentazione della nazione

Nelle democrazie contemporanee il popolo si pone al centro delle dinamiche costituzionali come soggetto *plurale*, strutturalmente articolato in «parti non omogenee». E in quanto tale incline a scindersi «in figure soggettive minori ed autonome, individuate da specifiche caratterizzazioni sociali, ideologiche, programmatiche»²¹.

Pensare di vanificare una dimensione così articolata e complessa attraverso l'introduzione del divieto di mandato era pertanto un obiettivo illusorio. E il Costituente ne era pienamente consapevole²². Ma non di questo si trattava. Ciò a cui si riferisce l'art. 67 non è la rappresentanza del popolo idilliamente inteso come monolitica incarnazione di istanze politiche e "sentimentali" condivise²³. Né tanto meno il suo impianto normativo parrebbe alludere a forme di rappresentanza della nazione *in senso soggettivo*.

¹⁷ Per una più approfondita e puntuale ricostruzione su questo punto mi sia consentito rinviare a C. De FIORES, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Ferrara*, III, Torino, 2005, 169 ss.

¹⁸ Sul punto si rinvia all'imprescindibile contributo di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, 114 ss.

¹⁹ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 25.

²⁰ Sul punto si veda, in particolare, N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 884 ss.

²¹ G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 284.

²² Sul punto, ampiamente, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 325 ss.

²³ Così, ancora oggi, G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2008, 250 per i quali il parlamentare «agisce per conto della comunità nazionale e deve interpretarne le aspirazioni e i sentimenti».

La nazione, in quanto dimensione astratta della politica e condensato di storia di una comunità, non si lascia rappresentare. Non di rappresentanza soggettiva della nazione, quindi, si tratta, ma piuttosto di “*rappresentazione*”, seppure anch’essa politicamente orientata (a partire delle inclinazioni ideali dei singoli parlamentari).

Ne discende da ciò che se il popolo, in quanto entità politica plurale e articolata («di volontà, di interessi, di opinioni»²⁴), non potrà mai, per sua natura, assumere una configurazione omogenea, allo stesso modo la rappresentazione della nazione non potrà mai ammettere l’esercizio di mandati imperativi e vincolanti proprio in ragione della sua configurazione oggettiva e dell’intrinseca pretesa – annessa alla sua stessa definizione – di «rendere presente ciò che è assente»²⁵.

Il parlamentare non può pertanto essere ritenuto una sorta di protesi della nazione antropicamente concepita sotto forma di popolo nella sua uniforme volontà²⁶. Ammettere ciò significherebbe riproporre, sotto mentite spoglie, «l’illusione utopica dell’unità del popolo, tipica dell’ideologia borghese»²⁷. Un’illusione in contrasto con i principi del costituzionalismo democratico, con le ragioni della Costituzione repubblicana e soprattutto con l’idea di nazione a essa sottesa. Un’idea che non si misura numericamente e che nulla ha da spartire con la sommatoria dei cittadini italiani. Né tanto meno con l’interesse, ancor più selettivo, dei «cittadini maggiorenni, cui spetta l’esercizio del diritto di suffragio»²⁸.

Accedere a siffatte soluzioni interpretative vorrebbe dire sminuire la forza costituente di un’idea, qual è quella di nazione, che nella sua accezione inclusiva

²⁴ D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 562.

²⁵ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (1973), Milano, 1989, 356. Sul punto si rinvia, in particolare, alle celebri riflessioni di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984 per il quale la dimensione intrinseca della rappresentanza e la stessa «dialettica del concetto consiste nel fatto che l’invisibile è presupposto come assente ed è al tempo stesso reso presente».

²⁶ Significativamente l’art. 38 del *Grundgesetz* impiega, con modalità affini, l’espressione «tutto il popolo» al posto del termine «nazione» («Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des *ganzen Volkes*, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen»). Sull’ambivalenza del termine “popolo”, da ultimo, D. ROUSSEAU, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione*, Napoli, 2016, 33 che persuasivamente rileva come «dall’utilizzo che è stato fatto della parola “popolo” nel corso della storia, emergono due significati principali. Il primo vede il popolo come un corpo politico unito, integrato, omogeneo; si scrive solitamente con una “p” maiuscola – il Popolo – o rende manifesta la sua maestà attraverso il termine nobile di “Nazione”. Il secondo significato intende il popolo come l’insieme dei membri del corpo sociale, individuali, frammentati, eterogenei».

²⁷ A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti* (1964), ora in ID., *Dentro/contro il diritto sovrano*, Verona, 2009, 38.

²⁸ A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, 35.

e repubblicana tende a ricomprendere anche tutti coloro che cittadini adulti non sono (come i minori) o che cittadini non sono *ancora* (come i migranti), trattandosi, in tutti questi casi, di persone che vivono, studiano, lavorano, risiedono stabilmente sul “territorio nazionale” e che della nazione italiana condividono l’eredità e il futuro.

Collocata in questo contesto, l’idea di nazione parrebbe pertanto alludere a una dimensione aperta e inclusiva sul piano politico e sociale, ma anche temporale. E questo perché – come ci ricorda Renan – ogni nazione «presuppone un passato, ma si riassume nel presente attraverso un fatto tangibile: il consenso, il desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere insieme»²⁹.

Ciò significa, sul piano delle dinamiche costituzionali, che chi è stato politicamente legittimato a rappresentare la nazione deve guardare oltre il popolo “attuale” e “vivente”. Deve prendersi cura del passato (si pensi alla tutela del «patrimonio storico e artistico della Nazione» ex art. 9 cost.). Ma deve anche guardare avanti e impegnarsi ad assicurare alla nazione e alle sue future generazioni un avvenire dignitoso.

Ed è proprio a ridosso di questa complessa dimensione del principio di *rappresentazione* – che «abbraccia l’eredità delle generazioni passate e al contempo comprende *in nuce* la vita di quelle che verranno»³⁰ – che la nazione, ridefinendo la sua forma politica, tende progressivamente ad assumere sul piano costituzionale il suo significato più autentico.

4. *Parteienstaat* e forma di Stato

La rappresentazione della nazione per esistere e agire quale elemento propulsivo del sistema ha però bisogno non solo di trarre alimento da processi “aperti” di legittimazione democratica, ma soprattutto di riprodursi attraverso sistemi di decisione il più possibili articolati e inclusivi. Ed è proprio in ciò che risiede la forza politica del cd. *government by discussion*, istituto (di origine anglosassone) che fa dell’organizzazione parlamentare la levatrice della legge e – per questa via – della volontà della nazione. Un principio immanente del parlamentarismo, di per sé in grado di plasmare e conformare le funzioni e il ruolo stesso della rappresentanza nei moderni ordinamenti costituzionali³¹. È da questa dimensione che bisogna partire per comprendere per quale ragione la rappresentazione della nazione non ammette vincoli di mandato consen-

²⁹ E. RENAN, *Che cos’è una nazione?* (1882), Roma, 1998, 16.

³⁰ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 93.

³¹ Una dimensione congenita al parlamentarismo che non sfugge al giovane K. MARX, *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte* (1852), Roma, 1997, 117 per il quale «il regime parlamentare vive della discussione: come può proibire la discussione? Ogni interesse, ogni provvedimento sociale viene trasformato nel regime parlamentare in idea generale e trattato come idea».

tendo, di conseguenza, a ogni singolo parlamentare di operare e decidere al riparo da ogni forma di condizionamento politico, economico e “popolare”.

Di qui il dipanarsi di un paradigma costituzionale che non si esaurisce nell’art. 67, ma che si snoda, si sostanzia e si espande in un corollario quanto mai variegato di disposizioni costituzionali. Tra queste: l’art. 64.2 che ammette che le Camere «possono deliberare di adunarsi in seduta segreta»; l’art. 66 in base al quale «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti»; l’art. 68 che garantisce che «i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni». E finanche l’art. 69 che prevede che tutti i parlamentari debbano ricevere un’indennità³².

La rappresentazione della nazione è quindi cosa diversa dalla rappresentanza del popolo. E ammettere ciò non vuol dire accedere a una visione proto-liberale della rappresentanza, riproponendo – seppure in forme aggiornate – la dicotomia ottocentesca Stato-società. Né tantomeno si vuole sacrificare la rappresentanza sull’altare dei miti correnti della democrazia diretta.

Discernendo la rappresentazione della nazione dalla rappresentanza plurale del popolo si intende piuttosto palesare quella che è la loro differente natura politica e giuridica (pur non rinunciando a cogliere, laddove ravvisabili, gli elementi di connessione). E provare così, su queste basi, a dimostrare che la rappresentanza politica (proprio in ragione della sua articolata configurazione) si pone, opera, agisce a ridosso di un diverso campo di azione, quello occupato dal partito politico. E non altri.

È il partito il canale della partecipazione democratica, il «soggetto capace di stare e di agire per l’entità rappresentata»³³, il punto di rottura della struttura dicotomica dello Stato liberale. Basti soltanto pensare che all’interno di ogni partito “militano” e agiscono simultaneamente elettori ed eletti, amministratori e amministrati, governati e governanti. Ed è stata proprio questa commistione di soggetti e di ruoli, ma anche di passioni e di idee, ad aver reso il partito, nel corso del Novecento, l’approdo democraticamente più avanzato del processo di «integrazione politica del popolo»³⁴, la base di quel «triangolo essenziale della rappresentanza politica espressa dal sistema costituzionale: eletti-partiti-elettori»³⁵.

³² Obiettivo della norma è quello di garantire agli eletti quell’indipendenza economica indispensabile per svolgere “liberamente” il mandato e impedire forme di condizionamento da parte di soggetti “influenti” e potentati economici. Sul punto, fra gli altri, P. MARSOCCI, *Art. 69*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1325 ss.

³³ G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale* (1988), ora in ID., *L’altra riforma, nella Costituzione*, Roma, 2002, 21.

³⁴ G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, 90.

³⁵ G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Dem. dir.*, 2009, 345-346.

Ecco perché, a parer nostro, se la rappresentanza parlamentare è l'elemento di sintesi dell'organizzazione politica dello Stato (il punto di condensazione costituzionale capace di «coniugare congiuntamente sovranità del popolo e sovranità della nazione»³⁶), il perno essenziale della rappresentanza politica e del suo farsi Stato è invece il sistema dei partiti.

Lo aveva compreso Carl Schmitt quando, agli inizi degli anni trenta, polemicamente evidenziava che «i partiti, in cui si organizzano le tendenze e i diversi interessi sociali, sono la società stessa divenuta Stato dei partiti»³⁷. Lo aveva entusiasticamente rilevato, in quegli stessi anni, Hans Kelsen convinto che l'essenza della democrazia risiedesse nell'organizzazione dei partiti politici e che «la democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui»³⁸.

Ma ciò non significa – sia ben chiaro – voler *depoliticizzare* l'idea di nazione. Né tanto meno avallare l'espropriazione o l'esodo (più o meno) fraudolento delle funzioni della rappresentanza dal Parlamento ai partiti. Ma semmai rilevare l'emersione di una mutua e attiva connessione tra queste due peculiari espressioni della politica: tra la compagine parlamentare e i partiti, tra chi rappresenta la nazione nelle Camere (art. 67 Cost.) e chi, *in concorso*, ne determina la «politica nazionale» (art. 49 Cost.)³⁹.

Due istanze certamente diverse⁴⁰, che rispondono a sollecitazioni politiche differenti e in parte, anche, contraddittorie: «ma si tratta – come è stato opportunamente evidenziato in letteratura – di una contraddittorietà vitale, di una contraddizione di cui vive, e su cui soltanto può reggersi, il moderno sistema della rappresentanza»⁴¹.

Con l'avvento del *Parteienstaat*, il voto – da «funzionale» strumento di selezione dei migliori (in senso orlandiano)⁴² – è venuto progressivamente tra-

³⁶ G.F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, Bologna, 1991, XXV, 3.

³⁷ C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione* (1931), Milano, 1981, 124.

³⁸ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, Bologna, 1984, 56.

³⁹ In questo senso, persuasivamente, P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, cit., 127.

⁴⁰ È stato efficacemente evidenziato da V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., 810 che l'ambito privilegiato di espressione dell'azione dei partiti è la «intera comunità» e solo incidentalmente lo Stato. Su posizioni affini, fra i tanti, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, 104 ss.; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, XVI, 7; G.F. FERRARI, *Nazione*, cit., 5.

⁴¹ A. NEGRI, *Lo Stato dei partiti*, cit., 39.

⁴² Sul punto si veda, in particolare, il noto contributo di V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1940, 451 ss.

sformandosi in diritto politico vero e proprio⁴³. E tutto ciò con conseguenze alquanto rilevanti anche sulla rappresentanza che cesserà di essere appannaggio esclusivo di una ristretta cerchia di cittadini maschi, colti e benestanti, per divenire finalmente una dimensione sociale, generale e di genere, sempre più diffusa.

A seguito dell'irrompere del suffragio universale anche la forma di Stato muterà il suo volto. E il rapporto, a essa sotteso, tra governati e governanti comincerà progressivamente a declinarsi secondo altri paradigmi. Perché chi rappresenta ora il popolo non solo è stato "universalmente" eletto dal popolo, ma sarà legittimato ad agire adottando quale asse di riferimento politico del proprio mandato il programma del partito che lo ha candidato e, per questa via, le aspirazioni sociali di quelle classi che a lungo erano rimaste ai margini dallo Stato liberale (e non più soltanto gli interessi della classe economicamente egemone).

A fronte di tale scenario, anche il paradosso roussoviano della rappresentanza è destinato fatalmente a incrinarsi⁴⁴. Il partito di massa, ergendosi a fattore trainante della partecipazione politica, si rivelerà capace nel corso del Novecento di innestare un rapporto permanente e sempre più intenso tra iscritti e dirigenti, tra elettori ed eletti, tra rappresentati e rappresentanti. Ogni residuo dicotomico di impronta liberale tenderà, su queste basi, a dissolversi, compresa quell'ancestrale situazione di «indipendenza degli eletti dagli elettori che permetteva alla rappresentanza di svolgere il suo ruolo *costitutivo* nei confronti della sovranità statual-nazionale»⁴⁵.

5. Nazione e divieto di mandato imperativo

Inizia così a delinearsi, nel corso del "secolo breve"⁴⁶, un nuovo modello di democrazia a fronte del quale i cittadini non sono più l'incarnazione di una società atomizzata e politicamente indifferenziata, ma il riflesso compiuto di un popolo diviso e articolato. Compito dei partiti sarà quello di esaltarne le

⁴³ Non poche perplessità suscita, pertanto, la posizione recentemente assunta da E. ROSSI, *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007, 101 per il quale ancora oggi le elezioni avrebbero «il solo significato di una designazione di capacità».

⁴⁴ Celebre è il passo nel quale J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Torino, 1994, III, 15, 127 scrive: «I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, i suoi rappresentanti, non sono che i suoi commissari: non possono concludere nulla in modo definitivo. Ogni legge che non sia stata ratificata direttamente dal popolo è nulla; non è una legge. Il popolo inglese crede di essere libero, si sbaglia di grosso; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso diventa schiavo, non è più niente».

⁴⁵ P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangeri*, 2004, 389.

⁴⁶ L'espressione è tratta dal titolo del celebre volume di E.J. HOBSBAWM, *Il secolo breve*, Milano, 1995.

parzialità, il pluralismo, le contraddizioni, ma anche quello assorbirne le distorsioni ponendo un argine alla frammentazione sociale, all'incalzare degli istinti emotivi e alle pulsioni demagogiche che agitano, sin dal loro sorgere, tutte le democrazie di massa.

Di qui il mandato affidato ai partiti di "regolare" la società, selezionandone le istanze, verificandone i bisogni, procedendo all'elaborazione dei programmi, determinando "la politica nazionale". Ma anche quello di segnare la propria presenza nelle istituzioni dello Stato, condizionandone l'indirizzo politico: i partiti – scriveva Leibholz – «organizzano e rendono attivi i milioni di cittadini che si sono emancipati politicamente [...] Senza il loro tramite il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un'influenza politica sulle vicende statali e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica»⁴⁷.

Ma per incidere sugli assetti ordinamentali i partiti dovevano accedere alle sedi della rappresentanza, riproducendo all'interno del soggetto statale le istanze e gli interessi da loro stessi organizzati a livello sociale.

Sarà tale ibridismo a consentire alla rappresentanza politica di mediare tra società e istituzioni. E agli eletti di svincolarsi da ogni forma di condizionamento politico indebito. Ma non dai partiti politici, perché gli eletti sono parte integrante dei partiti stessi e finanche il conferimento ad essi del mandato parlamentare altro non è che l'esito di una investitura partitica (sin dal momento della candidatura). È quanto abbiamo appreso dai teorici dell'*elitismo* europeo⁴⁸, dal costituzionalismo liberale inglese⁴⁹, dalla cultura giuridica normativista⁵⁰. E

⁴⁷ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 320.

⁴⁸ A teorizzare il carattere vincolante del mandato di partito fu anzitutto R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), Bologna, 1966, 132 ss.

⁴⁹ Cfr., in particolare, J. BRYCE, *Democrazie moderne* (1921), Milano, 1931, 187 che accuratamente descrive le forme del declino del mandato imperativo in Inghilterra reso inevitabile dall'imporsi sulla scena politica delle grandi organizzazioni di partito. D'altronde – evidenzia lo studioso inglese – se «in un Parlamento ogni partito è forte» e se ogni «partito che ha un programma definito, ed è il più fervido nel promuovere il programma, può richiedere al suo candidato la promessa di essere solidale in Parlamento, votando compatto» ciò significa che gli spazi di osservanza del divieto di mandato imperativo tendono progressivamente a divenire sempre più evanescenti. Tuttavia – conclude Bryce – «una cosa è chiara. Se un deputato avversa l'intera politica del suo partito fino al punto di volersi opporre, il suo dovere è quello di rassegnare subito il mandato» (186).

⁵⁰ Ci si riferisce, in particolare a H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 84 che, portando alle estreme conseguenze le sue teorie sul mandato di partito, arriverà a sostenere che «i deputati, anche se non sono legati al mandato avuto dagli elettori, lo perdano non appena lascino il partito per o dal quale essi furono eletti o non appena vengono esclusi da essi». E aggiunge: «se dunque, dal punto di vista dell'elettore, il candidato ottiene un mandato soltanto in virtù della sua appartenenza al partito dell'elettore è logico allora che il deputato quando cessa di appartenere al partito che l'ha inviato in Parlamento, debba perdere il suo mandato». Una soluzione che appare eccessiva e pertanto non condivisibile dal momento che, a nostro modo di vedere, il partito può disporre dell'eletto quale suo membro o componente del gruppo parlamentare, ma non può disporre del vincolo instauratosi all'indomani dell'elezione tra par-

in Italia anche dal dibattito svoltosi alla Costituente dove Ruggero Grieco ebbe buon gioco nel rilevare che nelle moderne democrazie «i deputati sono tutti vincolati a un mandato: si presentano difatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare». E dove finanche Mortati, al quale si deve gran parte della stesura dell'art. 67, non esiterà a porsi la «domanda se la disposizione da lui proposta si possa omettere o meno [...] perché non si può dimenticare che oggi i deputati sono espressione dei partiti con i quali hanno un diretto legame». Gli farà eco, su questo stesso terreno, Umberto Terracini che «conviene con l'onorevole Mortati che la questione non è di facile risoluzione e che qualsiasi disposizione, inserita nella Costituzione, non varrebbe ad allentare i rapporti tra l'eletto e il partito che esso rappresenta»⁵¹.

È questo il contesto storico e politico che ha fatto da sfondo alla stesura dell'art. 67. Un contesto che ci conferma che il divieto di mandato è parte integrante dell'ordinamento costituzionale e che esso è stato precipuamente concepito per arginare tensioni e spinte «particolari»: sollecitazioni territoriali, pressioni lobbistiche, istanze economiche e finanziarie. Fra queste condotte «inibite» non rientrano però le direttive e gli indirizzi di partito che, all'interno di siffatta dimensione, «rappresentano non solamente lo sfondo, ma i principali punti di riferimento»⁵² della rappresentanza parlamentare. D'altronde se è vero che anche il partito politico incarna – per sua stessa definizione – una visione parziale, è però altrettanto evidente che si tratta di una visione particolare di un «interesse generale»⁵³. A tal punto che la stessa Costituzione non esita ad assegnare proprio ai partiti il compito di «determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.)⁵⁴.

Ne discende che, in una democrazia imperniata sulla centralità dei partiti,

lamentare e nazione che rimane, a tutti gli effetti, una dimensione riservata e in grado di resistere ad ogni ingerenza e a ogni sorta di decisione risolutiva assunta dal partito.

⁵¹ Atti Seconda sottocommissione (19 settembre 1946) in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Roma, 1970, 222.

⁵² P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 680. La questione è stata significativamente affrontata e risolta in Germania dalla celebre sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 23 ottobre 1952 con la quale il giudice costituzionale tedesco rilevando l'insanabile antinomia di contenuti tra l'art. 21 sui partiti («portatori della formazione della volontà politica del popolo») e l'art. 38 sulla libertà di mandato del deputato che «deve essere visto come rappresentante di tutto il popolo e non come rappresentante del suo partito» ha significativamente stabilito che «il contrasto perde in verità di pregnanza storica se si tiene presente che l'art. 38 GG è una disposizione derivante dal saldo apparato ideologico del costituzionalismo della democrazia liberale, che il legislatore costituzionale ha recepito come tradizionale, senza percepirne chiaramente la sua incompatibilità di principio con l'art. 21 GG.».

⁵³ Espressione, questa, ampiamente ricorrente in dottrina. Così, *ex plurimis*, S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, 2010, 89; P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2010, 281; N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, 2001, 683.

⁵⁴ Su questo punto si veda, per tutti, P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 173 ss.; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, 28 ss.

la fisiologia del libero mandato non può essere ricostruita assumendo passivamente gli schemi della dottrina liberal-ottocentesca⁵⁵. Né tanto meno possiamo limitarci a sostituire – ricorrendo a una sorta di automatismo storico – “*les départements*”⁵⁶ con i partiti e i “collegi” con le formazioni politiche oggi attive, pur di salvaguardare a tutti i costi l’originaria funzionalità di questo istituto. A parer nostro, l’ottica dell’analisi andrebbe esattamente rovesciata. E ciò che dovremmo domandarci non è «in che modo i principi costituzionali di una democrazia rappresentativa dei partiti realizzano oggi il divieto di mandato, ma, al contrario, come il divieto di mandato si combina con le regole introdotte da quei principi costituzionali»⁵⁷.

Un nodo che non possiamo eludere, perché è principalmente da esso che discende la definizione del rapporto tra organizzazione dei partiti e divieto di mandato, tra mediazione politica e nazione, tra funzione parlamentare e vincoli costituzionali. Di qui gli innumerevoli interrogativi destinati fatalmente a ripercuotersi sull’art. 67 della Costituzione: cosa deve intendersi per libertà di mandato? Fin dove può spingersi il mandato di partito? E quali i suoi limiti?

Stabilirlo – a parer nostro – tocca al parlamentare. È a questi che spetta, nel corso del proprio mandato, aderire alle indicazioni del partito ravvisandole coerenti con gli interessi della nazione. Oppure, all’opposto, rilevarne una cesura così netta da indurlo – *consequentemente e coscientemente* – a esprimere il proprio dissenso⁵⁸. Un dissenso aperto, non di facciata e che, proprio per questa ragione, mal si presta ad essere ricondotto all’interno di ipotesi di condotta semplificate e predefinite⁵⁹. Le variabili che la disposizione costituzionale

⁵⁵ In questo senso, seppure polemicamente, anche A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, cit., 69 per il quale «il divieto di mandato imperativo, innestato in una concezione della rappresentanza nazionale opposta a quella liberale, trasforma il proprio significato, perde il suo carattere di assolutezza, diventa inoperante nei confronti degli istituti (partiti, gruppi parlamentari) che caratterizzano l’articolazione democratica dello Stato».

⁵⁶ Ci si riferisce, com’è evidente, alla circoscrizione territoriale menzionata dall’art. 7 (cap. I; sez. III) della Costituzione francese del 1791 che introducendo il divieto di mandato proclama: «*Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d’un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat*».

⁵⁷ J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, 1996, 514.

⁵⁸ Appare utile, anche in questo caso, richiamarsi alla Costituzione tedesca che nel disciplinare suddetto istituto pretende che i deputati non siano «vincolati da mandati o da istruzioni», perché «soggetti soltanto alla loro coscienza» (art. 38 GG.).

⁵⁹ In ragione di ciò non convince la posizione assunta da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 318 protesa a distinguere le scissioni di partito ritenute costituzionalmente legittime (quelle realizzate sulla base «di giustificazioni obiettivamente rilevabili e [che] non comportano affatto che gli scissionisti non abbiano più seguito nel corpo elettorale») dai “semplici” abbandoni individuali, ai quali i singoli parlamentari procedono trincerandosi abusivamente dietro l’istituto costituzionale del divieto di mandato. E questo perché – rileva Paladin – «la *ratio* dell’art. 67 non consiste nel consentire ai parlamentari di frodare i loro elettori, mutando arbitrariamente di avviso o di bandiera nel corso della legislatura».

ammette sono quanto mai variegata e difficilmente classificabili. Può così, ad esempio, avvenire che il parlamentare, chiamato ad attuare il programma di partito, possa «interpretarne diversamente le disposizioni»⁶⁰ o che «il deputato può essere stato eletto da tempo e le condizioni possono essersi mutate» o che «dei Ministri possono aver agito in modo da indebolire la fiducia in essi riposta dai suoi mandanti»⁶¹... e molto altro ancora.

Ciò che è certo è che in queste circostanze e in tutti gli altri casi in cui dovesse insorgere un contrasto più o meno insanabile tra partito e singoli parlamentari a prevalere sarà sempre la volontà di questi ultimi. Perché è al parlamentare – come scriveva James Bryce nel suo *Modern democracies* – che spetta il dovere costituzionale «rispetto alla nazione ... di appoggiare qualunque azione legislativa o amministrativa, da lui ritenuta la più vantaggiosa agli interessi nazionali. Forse la teoria democratica impone a lui di dare voti a suo giudizio contrari a questi interessi?»⁶².

Ne consegue – come efficacemente rivelato dal giudice costituzionale italiano sin dagli anni sessanta – che il parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni è sì «libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene. Nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito» (sent. cost. n. 14/1964).

Collocato in questa dimensione, il divieto di mandato imperativo tenderebbe pertanto ad operare alla stregua di un vero e proprio argine costituzionale. Una rete di protezione che il parlamentare può in qualsiasi momento attivare nei confronti di «indebite» decisioni assunte dai vertici del proprio partito (o del proprio gruppo) e verso ogni altro tentativo di coercizione politica protesa a limitare in modo (più o meno esplicito) la sua libertà d'azione⁶³. E tutti sappiamo quanto ve ne sia oggi bisogno a fronte di partiti personali, partiti leggeri, partiti liquidi. Ma anche di gruppi parlamentari afoni e blindati, all'interno dei quali le espressioni di dissenso sono state, in questi anni, ripetutamente interdette da pulsioni verticistiche, input decisionisti, diktat dei capi. Una vera e propria distorsione del sistema che, giorno dopo giorno, tende sempre più a comprimere gli spazi (oramai esigui) del confronto democratico e della discussione parlamentare.

L'attacco, sviluppatosi recentemente in Italia, nei confronti dell'art. 67,

⁶⁰ J. BRYCE, *Democrazie moderne*, cit., 187.

⁶¹ J. BRYCE, *Democrazie moderne*, cit., 185.

⁶² J. BRYCE, *Democrazie moderne*, cit., 185.

⁶³ Libertà politica che trova ampi riscontri nelle norme regolamentari di Camera e Senato. Fra questi gli artt. 83.1 Reg. Camera e 84.1 Reg. Senato che garantiscono al parlamentare il diritto di esprimere la propria opinione pur se in dissenso con il gruppo; l'art. 53.7 Reg. Senato che prevede che i regolamenti dei gruppi parlamentari debbano necessariamente contemplare procedure di partecipazione che permettano ai singoli eletti di manifestare le proprie opinioni e di presentare le proprie proposte nelle materie indicate nel programma dei lavori.

quale causa e fattore incrementale della fluidità e dell'instabilità della composizione politica delle due Camere, appare in ragione di ciò fuorviante e pretestuoso. I ripetuti e massicci “cambi di casacca” di cui oggi ci si lamenta (nell'attuale legislatura hanno addirittura superato i trecento) nulla hanno a che vedere con le cd. “pratiche lassiste” sottese al divieto di mandato. Essi sono piuttosto la conseguenza della crescente immoralità della vita politica in Italia, di un sistema dei partiti fragile e lacerato dalla sua stessa crisi, di una compagine parlamentare “nominata” in blocco dai vertici di partito in virtù dei vincoli di obbedienza assunti nei confronti del capo⁶⁴.

6. Crisi dei partiti e tentativi di limitazione della libertà di mandato

Il partito di massa, così come lo abbiamo conosciuto nel corso del Novecento, è definitivamente tramontato. E il vuoto politico che ne è conseguito ha favorito l'irruzione sulla scena sociale di masse indistinte, folle suggestionabili, moltitudini amorfe. Le organizzazioni partitiche che animano oggi la scena sociale appaiono, anche in ragione di ciò, sempre meno capaci di “determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.) e sempre più intente ad agire a rimorchio di pulsioni sociali, istinti securitari, istanze autoreferenziali. Di qui il progressivo smarrimento dello spirito nazionale dei partiti e di quella che in passato era stata la loro congenita e peculiare «vocazione, quella di elaborare e proporre fini e senso alla politica, concepita ovviamente nella sua densità di contenuti e non come gestione ordinaria dell'esistente»⁶⁵.

Tutto ciò non poteva che riflettersi sulla rappresentanza parlamentare che, compressa e svilita in gran parte delle sue funzioni costituzionali, rischia oggi di assumere una posizione sempre più funzionale alle istanze di dominio degli esecutivi e sempre meno capace di perseguire l'interesse della nazione.

La retorica del decisionismo sta oggi corrodendo la democrazia parlamentare e con essa gli spazi di azione e di interdizione riconosciuti al singolo rappresentante. Le patologie innescate dalla riforma dei regolamenti parlamentari sono note: contingentamento dei tempi di discussione, inasprimento delle modalità di programmazione dei lavori, alleggerimento delle procedure di voto, contenimento dei presupposti di ammissibilità degli emendamenti⁶⁶.

Nell'Italia del maggioritario, la governabilità è via via divenuta la sola stella polare della rappresentanza parlamentare: si viene eletti con il preciso mandato

⁶⁴ Sul punto, ampiamente, G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, V, 1777 ss.

⁶⁵ G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, cit., 53.

⁶⁶ Sul punto, l'efficace ricostruzione di P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia* (Annali XVII), Torino, 2001, 594 ss.

di assecondare le esigenze della «democrazia governante», più che le ragioni della rappresentanza.

D'altronde cos'è stato, in questi anni, il "premio di maggioranza" se non la gratificante dotazione al governo di un ulteriore drappello di deputati, aventi quale missione congenita quella di sostenerne l'azione politica? Cosa vuole significare questo istituto se non che l'esecutivo ha il "diritto di governare" senza essere disturbato e che solo la "governamentalità"⁶⁷ (più che la rappresentanza democratica) è il fondamento tangibile del sistema politico?

In questo scenario fra le poche valvole di resistenza nei confronti delle generazioni oligarchiche del sistema dei partiti vi è il divieto di mandato. Un istituto che, anche di recente, ha consentito alla rappresentanza di entrare, in più occasioni, in contatto con quelle istanze politiche e sociali che molto spesso non trovano ascolto in Parlamento.

Ostinarsi a voler limitare, se non addirittura sottrarre, questa garanzia al parlamentare vorrebbe dire irrigidire ulteriormente la dialettica politica, ponendo duramente a repentaglio non solo il nesso rappresentanza-nazione, ma finanche la qualifica costituzionale di Parlamento. Perché un'assemblea di delegati, assoggettati a vincoli categorici e composta da ubbidienti emissari di decisioni eterodirette, tutto è tranne che un Parlamento. Ci pare opportuno ribadirlo, anche in questa sede, perché qualcosa, negli ultimi anni, pare essersi definitivamente rotto all'interno di questa dimensione politica e istituzionale. Ci si riferisce alle crescenti restrizioni poste alla libertà di mandato, in molti casi alimentate da una organizzazione sempre più rigida e «gruppo-centrica» del Parlamento⁶⁸. Basti soltanto pensare alle frequenti e «inconcludenti» prove di ripristino della prassi abusiva delle «dimissioni in bianco»⁶⁹ o anche ai ripetuti episodi di "destituzione" di parlamentari *indisciplinati* da alcuni ruoli-chiave ricoperti in Parlamento⁷⁰.

⁶⁷ Con il termine *governamentalità* ci si riferisce a quel complesso di «istituzioni, procedure, analisi, riflessioni, calcoli e tattiche» finalizzato ad assicurare la «stabile» gestione dei processi politici e sociali (M. FOUCAULT, *La governamentalità*, in *Aut-aut*, 1978, 167-168).

⁶⁸ Sul punto, fra i tanti, S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Dig. Pubbl.*, IX, Torino, 1995, 661 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 140 ss.; R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 253 ss.

⁶⁹ «Inconcludenti» perché, come è stato opportunamente evidenziato da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 31, «nell'ordinamento generale dello Stato, rimangono privi di qualunque efficacia gli impegni eventualmente sottoscritti dai candidati, che li obbligherebbero a dimettersi nell'ipotesi che il loro partito lo richieda». Sul punto si rinvia alle risalenti, ma esauritive osservazioni di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, 90 ss.

⁷⁰ Sul punto si vedano le interessanti considerazioni di G. Azzariti, *La destituzione non è sostituzione*, in *Il manifesto*, 13 giugno 2014, svolte in occasione della "destituzione" di due senatori di maggioranza (Mario Mauro e Corradino Mineo) dalla Commissione Affari costi-

Per non parlare delle incalzanti ipotesi di modifica (anche per via legislativa o regolamentare) del divieto di mandato imperativo che vanno dall'introduzione dell'istituto americano del *recall*⁷¹ all'adozione di sempre più stringenti e risolutive disposizioni sulla decadenza del parlamentare⁷².

Istanze, per loro stessa natura, irresolute, perché destinate a scontrarsi con un dato di sistema ineludibile: a Costituzione vigente, il parlamentare dissenziente può essere sì sanzionato nel corso del mandato con l'espulsione o anche successivamente (come qualcuno ritiene⁷³) con la sua mancata ricandidatura.

tuzionali alla vigilia dell'esame del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione. In particolare – si domanda l'Autore – «c'è da chiedersi cosa rimanga del libero mandato (articolo 67) se l'attività politica del parlamentare, con una decisione estemporanea e punitiva del gruppo di appartenenza, può essere impedita, ostacolando irrimediabilmente l'esercizio delle sue essenziali funzioni. L'estromissione da una commissione non può essere giustificata da una presunta indisciplina nei confronti della linea di un gruppo, ovvero di una maggioranza politica. I parlamentari, secondo Costituzione, rappresentano la nazione e – tanto più in materia costituzionale – non sono vincolati alla disciplina di partito».

⁷¹ In ben 20 Stati degli USA è attualmente possibile procedere al *recall* ossia ad una nuova elezione (qualora richiesta da un certo numero di elettori) per far dimettere e sostituire un rappresentante eletto. Questo istituto è stato ampiamente impiegato (ed è ancora oggi in forte espansione) per rimuovere amministratori locali. Non sono, tuttavia, mancati casi che hanno coinvolto anche componenti dei parlamenti statali e finanche governatori come nel caso del Presidente della California Gray Davis deposto da un *recall* nel 2003 e sostituito dall'attore Arnold Schwarzenegger. Va tuttavia precisato che il sistema dei *recall elections*, attivo a livello locale e statale, non è previsto a livello federale. Sul punto si vedano, in particolare, i contributi di T. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, 1989; J.F. ZIMMERMAN, *The Recall. Tribunal of the People*, Westport, 1997. Una soluzione particolarmente incisiva di "revoca" era anche contemplata nell'art. 78 della Costituzione sovietica del 1918 che, a tale riguardo, espressamente prevedeva che «gli elettori che eleggono un deputato hanno il diritto di destituirlo e di ottenere nuove elezioni». Formula, questa, successivamente ripresa anche dall'art. 107.2 della Costituzione sovietica del 1977 che stabiliva che il «deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualunque momento per la decisione della maggioranza degli elettori, secondo le modalità stabilite dalla legge». Per un'accurata ricostruzione di diritto comparato si veda R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 52 ss.

⁷² Soluzione recentemente sostenuta da A. MANNINO, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato*, cit., 79 che auspica, in questi casi, «la decadenza dalla carica». Istituto da apportare attraverso un «intervento legislativo, che potrebbe essere contenuto, per rafforzarne gli scopi in [...] una proposta di modifica della legge elettorale». L'esperienza che viene generalmente richiamata è quella del Portogallo, la cui Costituzione del 1976, all'art. 160, stabilisce la decadenza del parlamentare dalla carica qualora questi decidesse di aderire ad un partito diverso da quello in cui era stato eletto.

⁷³ Così, fra i tanti, A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, 35. Si tratta di un'ipotesi quanto mai controversa e che suscita non poche perplessità perché vorrebbe dire che a tutti coloro che non sono stati ricandidati è stata applicata una sanzione per "insubordinazione", mentre – come sappiamo – la ragioni del mancato rinnovo di una candidatura possono essere innumerevoli. Allo stesso

Ma solo politicamente e solo dal suo partito. Mai dalla nazione. Sia perché la nazione è un'entità immateriale e «la responsabilità implica sempre comunicazione fra esseri umani»⁷⁴. Sia perché il parlamentare, entrando in collisione con il proprio gruppo, è solito rivendicare – proprio con questo stesso atto – la libertà di mandato e il vincolo che lo lega alla nazione.

Ne discende da tutto ciò che, qualunque sia la sanzione disciplinare adottata dal gruppo, essa non potrà mai, in nessun caso, incidere sullo *status* del parlamentare. Né tantomeno rescindere il vincolo esclusivo da questi contratto con la nazione⁷⁵.

7. Partiti, nazione e partiti della nazione

Infine, un'ultima notazione a partire da alcune suggestioni, sviluppatasi in Italia, in occasione del recente dibattito sul cd. “partito della nazione”. Una definizione, sul piano costituzionale, vaga e fuorviante. Per una ragione innanzitutto: l'organizzazione dei partiti è per definizione il luogo della parzialità, della diversità, del pluralismo politico e sociale. Se la nazione incarna l'interesse generale, il partito politico incarna, per definizione, l'idea del conflitto e della differenza.

A tale riguardo va altresì precisato che quella del “partito della nazione” non è un'originale *boutade* di questi anni. A farsene interprete, per primo, fu Alcide De Gasperi che, alla vigilia della svolta maggioritaria degli anni Cinquanta (sfociata nell'approvazione l. n. 148 del 31 marzo 1953), non esitò a definire la Dc: il «partito della Nazione», il solo in grado di coniugare l'impegno «contro le forze disgregatrici» della società e la tenace difesa della «tradizione italica»⁷⁶.

modo riteniamo insostenibile la tesi in base alla quale la nazione sanzionerebbe il deputato “ribelle” negando a questi, in occasione del voto, la sua rielezione. E ciò sia perché in questo caso la decisione verrebbe assunta non dalla nazione, ma da una frazione del corpo elettorale (il collegio). Sia perché (anche a volere ammettere tale coincidenza) rimangono imperscrutabili e tutte da dimostrare le ragioni della condotta politica e della scelta compiuta dal corpo elettorale. Sul punto, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 63 ss.

⁷⁴ C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, 1950, 381.

⁷⁵ E ciò vuole dire che anche qualora il parlamentare si fosse ripetutamente sottratto alla disciplina di gruppo o di partito (*Parteizwang*), fino a fuoriuscirne o esserne espulso, egli continuerà in ogni caso a mantenere la qualifica di senatore o deputato e ad agire giuridicamente e politicamente in quanto tale. D'altronde è proprio in ciò che risiede il discrimine effettivo tra la rappresentanza di diritto pubblico (*Repräsentation*), scevra da ogni vincolo e in quanto tale irrevocabile e la rappresentanza di diritto privato (*Vertretung* o *Stellvertretung*), vincolata e revocabile in ogni fase del rapporto.

⁷⁶ Nel corso del IV Congresso del partito (novembre 1952) il leader della DC Alcide De Gasperi dirà: «Il Partito nostro è il Partito della Nazione e perciò dobbiamo avere una visione panoramica degli interessi e cercare di subordinarli tutti all'interesse della comunità, indirizzandoli a un'opera di giustizia sociale» (A. DE GASPERI, *Discorsi politici*, Roma, 1976, 436).

Una tentazione che tornerà prepotentemente ad affiorare all'indomani della dissoluzione dei grandi partiti nazionali di massa. Prima con il berlusconismo⁷⁷ e più recentemente con la formazione del governo Renzi⁷⁸.

Esperienze certamente diverse, che alludono a singolari e originali vicende della storia repubblicana, sebbene caratterizzate da un medesimo comune denominatore: l'adozione di leggi elettorali distorsive della rappresentanza, il tentativo (abbondantemente riuscito) di trasformazione di questi partiti in strumenti del leader, la rimozione del conflitto politico e sociale. Il *leit-motiv* che è alla base di queste esperienze politiche è sempre lo stesso: non è più il partito che concorre alla politica nazionale, ma la nazione che si fa *partito* e, allo stesso tempo, «*partito* che riguarda “ricchi e poveri, borghesi e proletari”»⁷⁹.

Né vi è da stupirsi. Il “partito della nazione”, per potersi imporre, ha bisogno di neutralizzare il conflitto, disconnettendo la politica dai processi di partecipazione democratica. Condizione, questa, ritenuta indispensabile per assicurare una maggiore efficienza nelle decisioni e una maggiore governabilità del sistema. Anche perché – è bene precisarlo – si può essere “partiti della nazione” solo se si governa, se si è capaci di esprimere un capo, se si è in grado di agire come «*pars totalis*» in senso mortatiano⁸⁰.

Il “partito della nazione” altro non è pertanto che una variabile del partito *totale* teorizzato da Mortati. E, in quanto tale, propedeutico e funzionale alla costruzione di un «regime del Capo»⁸¹. Un regime imperniato sulla personalizzazione del potere, sulla preminenza degli esecutivi, su «l'intramontabile mito» dell'autorità. Ma anche sul suo *carisma*, dal momento che la concentrazione del potere, seppure normativamente determinata, «presuppone il pos-

⁷⁷ Anche *Forza Italia*, fondata nel 1994 dal leader della destra Silvio Berlusconi, era sorta con l'ambizione di operare politicamente alla stregua di un vero e proprio “partito della nazione”. E quindi non «l'ennesimo partito o l'ennesima fazione che nascono per dividere, ma una forza che nasce invece con l'obiettivo opposto, quello di unire [...] una società libera, di donne e di uomini» (il testo del discorso del leader di FI Silvio Berlusconi del 26 gennaio 1994 è stato integralmente pubblicato da A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Lo spazio del tempo. Dal XX al XXI secolo. Storia Documenti Storiografia*, III, Roma-Bari, 136). Sulla definizione di “berlusconismo” si rinvia, fra i tanti, a L. FERRAJOLI, *Il berlusconismo e l'approvazione della sfera pubblica. Un nuovo caso italiano*, in *Dem. dir.*, 2003, 21 ss.

⁷⁸ Le teorie sul “partito della nazione” sono state recentemente riproposte in Italia in occasione della travolgente vittoria del Pd e del suo leader Matteo Renzi nelle elezioni europee del 2014: uno straordinario successo personale non separabile dal fatto che Renzi si è presentato come il segretario del “partito della nazione”» (A. REICHLIN, *Con Renzi ha vinto il partito della nazione*, in *L'Unità*, 28 maggio 2014).

⁷⁹ A. REICHLIN, *Con Renzi ha vinto il partito della nazione*, cit.

⁸⁰ Sulla concezione costituzionale del partito in Mortati mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Il partito nello Stato delle masse. Brevi riflessioni sul partito politico in Costantino Mortati*, in *Dem. dir.*, 2009, 365 ss.

⁸¹ C. MORTATI, *L'Ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, 2000, 221.

«sesso nella persona di colui che sia investito della carica di una capacità politica superiore»⁸².

Né vi sarebbe altra soluzione esperibile per governare saldamente una società di massa frammentata. In un ordinamento in costante trasformazione, ma incapace di assicurare «l'omogeneità» del sistema⁸³, vi è un solo organo in grado di dare coesione e forza al potere politico: il «*premier*», «l'organo supremo, da cui tutti gli altri organi derivano l'iniziativa e nel quale le varie attività dello Stato si ritrovano»⁸⁴, «il punto di incontro [...] il centro di direzione [...] dei rapporti fra società e Stato», fra ordinamento e «masse amorfe»⁸⁵.

Solo attraverso «la figura del *Premier*», il «problema dell'autorità» può essere, pertanto, definitivamente risolto. E così anche il nodo dell'organizzazione dello Stato, della rappresentanza, del governo della società⁸⁶. Ma anche quello del partito politico che, da soggetto di mediazione/integrazione (sul terreno politico e sociale), è destinato, in siffatto scenario, a trasformarsi in uno strumento a disposizione del capo⁸⁷.

C'è da augurarsi che ciò non accada, perché in quel caso a farne le spese non sarà solo il libero mandato, ma più complessivamente il Parlamento, la rappresentanza politica e la stessa rappresentazione democratica della nazione.

⁸² C. MORTATI, *L'Ordinamento del Governo*, cit., 226.

⁸³ «Omogeneità – rileva Costantino Mortati – che può assumere valore per un ordinamento giuridico come precedente o presupposto del sistema normativo da esso instaurato» (C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, 1998, 34).

⁸⁴ C. MORTATI, *L'Ordinamento del Governo*, cit., 83.

⁸⁵ C. MORTATI, *L'Ordinamento del Governo*, cit., 224 che scrive: «L'efficacia dell'opera di suprema integrazione politica, di cui il Capo del Governo è artefice, risiede appunto nel fatto che essa non si sovrappone ad organi eterogenei o a masse amorfe, ma è collegata organicamente a tutta la struttura giuridica e sociale dello Stato».

⁸⁶ C. MORTATI, *L'Ordinamento del Governo*, cit., 82.

⁸⁷ E i segnali in questa direzione, anche sul terreno normativo, non mancano. Si pensi, ad esempio, a quanto espressamente previsto dall'art. 2.8 della legge elettorale vigente (l. n. 152/2015) che prevede, che sin dal momento del «deposito del contrassegno di cui all'articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» (sul punto mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, 18 maggio 2015).

LEGGI CONDIZIONATE E LEGGI OBBLIGATE. GLI EFFETTI DELLA PERDITA DELLA SOVRANITÀ FINANZIARIA SULLE FONTI PRIMARIE

Andrea Pisaneschi

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema e domande iniziali. – 2. La “legge inconsapevole e sostanzialmente condizionata”. – 3 La legge consapevole ma “tecnicamente condizionata”. – 4. La legge “sostanzialmente obbligata”. – 5. Stabilità economica e sovranità della legge.

1. Delimitazione del tema e domande iniziali

Negli studi di diritto costituzionale la crisi della legge costituisce quasi un *refrain* costante. In generale si è parlato di crisi della legge rispetto ad un sistema pluralistico delle fonti; crisi della legge formale rispetto ad altri strumenti di produzione normativa (atti con forza di legge); crisi della legge rispetto alla perdita di generalità ed astrattezza; crisi della legge rispetto ad uno dei suoi corollari quali il principio di legalità. La crisi della legge era a sua volta ricondotta alla modifica della forma di Stato (il passaggio dallo Stato liberale allo stato sociale era considerato una delle ragioni della progressiva “amministrativizzazione” della legge, così come del pluralismo delle fonti) o a vari passaggi evolutivi della forma di governo. Il centralismo parlamentare giustificava così la preferenza della legge, mentre al contrario l’oscillazione del pendolo verso il governo avvalorava il primato di altre fonti¹.

In tutti questi casi, tuttavia, la questione della crisi della legge era ricollegabile alla parallela crescita di importanza di altre fonti e quindi al modificarsi

¹ Il tema è ben noto e ricchissimo di dottrina in tutte le sue sfaccettature. Per un quadro riassuntivo, sulla crisi della legge cfr. P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010; Per una analitica valutazione delle trasformazioni della fonte legge cfr. i due volumi di F. MODUGNO, (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano 1999. Sulla progressiva amministrativizzazione della legge, da un punto di vista concettuale, L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1962, 871 ss.; da un punto di vista della scrutinio di costituzionalità, A. CARDONE, *Il fenomeno delle leggi provvedimento e la crisi della separazione tra ordine legale e ordine costituzionale*, in *Scritti Cheli*, Bologna 2010; sulla preferenza della legge la classica impostazione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1973 e L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)* voce *Enc. Dir. XVIII*, 1990, nonché A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano 2004; con un taglio più legato alle trasformazioni dell’amministrazione, F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità: la decostituzionalizzazione del diritto amministrativo*, Bologna 2009.

del ruolo degli organi costituzionali (la crisi della legge rispetto alle fonti di origine governativa) o alla incapacità da parte di altri organi costituzionali, per svariate ragioni, di esprimere un indirizzo contenuto in norme generali e astratte (la crisi della legge in conseguenza della sua amministrativizzazione). Anche in quest'ultimo caso, però, i fini della legge, pur piegati a esigenze che non sembravano coerenti con lo schema formale e sostanziale dell'atto, rimanevano sempre determinabili liberamente, rilevandosi semmai la incapacità del Parlamento di esprimerli correttamente. Anche la categoria delle leggi meramente formali, indicava la possibile esistenza di leggi con un contenuto non innovativo, non diversamente da come le leggi provvedimento risultavano carenti della generalità e della astrattezza, senza però che questo potesse incidere sulla natura "sovrana" dell'atto.

Con l'espressione legge a sovranità limitata, invece, si fa riferimento ad un fenomeno diverso, e cioè ai vincoli che subisce la legge in conseguenza di atti o fatti non incorporati nella costituzione né nel sistema delle fonti interne ma che, nondimeno, sono in grado di condizionare il contenuto dell'atto. Questi vincoli possono essere di intensità e di grado differente, ma si caratterizzano concettualmente proprio per limitare la libertà della legge di determinare i propri fini e di scegliere i mezzi per raggiungerli. Il fatto poi che tali atti o fatti non siano parte del sistema delle fonti, implica fisiologicamente un condizionamento della sovranità dello Stato e quindi della legge. Questo nuovo aspetto della crisi della legge, assai recente peraltro, produce riflessi sulla sovranità del Parlamento anche maggiori della "crisi della legge" come fonte nel suo significato classico. Tale profilo, infatti, limita il Parlamento nel suo aspetto essenziale di potere sovrano direttamente collegato alla sovranità popolare, al quale è collegato, anche nella costituzione italiana, l'idea della sovranità della legge. L'assenza della riserva di regolamento, la ritenuta legittimità delle leggi provvedimento, la preferenza della legge nella sua accezione crisafulliana, costituivano il riflesso di una sovranità statale sostanzialmente attribuita al Parlamento come organo e alla legge come fonte proprio in quanto atto libero nel fine, direttamente collegabile alla sovranità popolare.

Quando invece parliamo di leggi a contenuto vincolato, o eterodirette, il riferimento non è alla carenza di uno o più requisiti normativi o alla diversificazione tra forma e sostanza dell'atto. Non si discute che la legge contenga norme giuridiche, mentre invece è in discussione se tali norme siano conseguenza di una libera scelta del Parlamento o invece la conseguenza di atti o fatti esterni al sistema delle fonti e all'organizzazione degli organi costituzionali (e quindi per l'ordinamento interno non fonti) ma tuttavia in grado di condizionare il sistema interno delle fonti.

La questione è rilevante non solo perché dall'esistenza di questo fenomeno consegue un'implicita modifica al complessivo sistema dei bilanciamenti delineati nella forma di governo, ma anche perché ne può risultare un indeboli-

mento della qualificazione “tipica” della legge come atto libero nel fine². Se infatti si accetta che la legge possa subire vincoli esterni, che il Parlamento e il sistema costituzionale non ha contribuito a porre in essere nè a recepire, la sintesi degli interessi che si estrinseca nella norma giuridica contenuta nella legge pare avvenire più attraverso le modalità con le quali si esercita la discrezionalità amministrativa – raggiungimento di un fine eterodeterminato attraverso attività di ponderazione degli interessi – che non invece attraverso le modalità caratterizzanti l’atto politico, che postula invece la libertà della determinazione del fine. In altre parole, l’impossibilità di predeterminare i fini sembra degradare la legge da un punto di vista sostanziale (non da un punto di vista formale) ad atto amministrativo, attraverso la perdita di quella libertà di scelta che costituisce uno dei riflessi più importanti della sovranità.

L’esistenza di uno schema di eterodirezione della legge, sia pure con differente gradazione, la si riscontra principalmente in materia economica. La questione assume una certa rilevanza – anche quantitativa – perché la costituzione, al contrario, utilizza la fonte legge in grande misura per disciplinare i rapporti tra Stato e economia.

La legge è lo strumento con il quale si reperiscono e si allocano le risorse dello Stato. La legge è lo strumento con il quale si bilancia autonomia privata e interesse pubblico. Solo nella parte della costituzione che va dall’art. 41 all’art. 47, cioè nella costituzione economica in senso stretto, la parola legge è usata dieci volte. La legge, infine, è anche lo strumento con il quale si redistribuisce la ricchezza per garantire i diritti sociali.

Nondimeno la eterodirezione è gradata diversamente a seconda della diversità di situazione e del “tipo” di condizionamento. Tentando di effettuare alcune classificazioni potremmo distinguere, a questo proposito, tre ipotesi diverse:

- a) la “legge inconsapevole ma sostanzialmente condizionata”;
- b) la “legge tecnicamente condizionata”;
- c) la “legge obbligatoria”;

Queste tre categorie hanno ragioni comuni che saranno esaminate nella parte conclusiva.

² Sul concetto di atto politico cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961; G. GROTTANELLI DE SANTI, voce *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988; M. PERINI, voce *Atto politico e atto di governo (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 2007; F. BILANCIA, *Ancora sull’«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale - Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giur. Cost.*, 2012, 1163 ss.; R. DICKMANN, *Atto politico questo sconosciuto* (2012), in *forumcostituzionale.it*; L. BUCSEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*.

2. La “legge inconsapevole e sostanzialmente condizionata”

Con la espressione legge inconsapevole possiamo chiamare il fenomeno delle relazioni tra legge e *soft law* sovranazionali in materia economica. Vedremo che in questi casi la legge è inconsapevole in quanto il sistema di produzione e di attuazione di queste norme scavalca la legge. Vedremo anche che queste norme incidono, condizionando “inconsapevolmente” la legge sia nel caso delle relazioni tra Stato e economia privata, sia nella fase della distribuzione sia nel momento della garanzia dei diritti sociali.

Questo modello deriva dalla globalizzazione economica e conseguentemente dalla globalizzazione delle regole. La globalizzazione delle regole è necessaria in un mondo economicamente globale, e in primo luogo discende da una necessità concorrenziale. Quando un'impresa può scegliere il luogo dove installarsi, dove comprare e dove vendere, le regole sono importanti nella scelta della allocazione della sede, del luogo dove comprare e del luogo dove vendere. Tale scelta è ancora più rilevante trattando di imprese sottoposte a regolazione di settore come banche e altre istituzioni finanziarie. Alla valutazione delle regole generali, alle quali ciascuna impresa è sottoposta, si aggiungerà una valutazione delle regole speciali alle quali la impresa bancaria o finanziaria è sottoposta dalle autorità di regolazione di settore. L'impresa tenderà pertanto ad allocarsi dove la regolazione è più favorevole, generando una concorrenza negativa al ribasso o al rialzo tra le regole. Gli Stati e le autorità di regolazione potrebbero infatti essere spinti a produrre o applicare regole meno vincolanti per attrarre nel proprio Stato imprese finanziarie (*competition to the bottom*) così come, ed al contrario, per proteggere i propri “campioni nazionali”, a stabilire regole più stringenti per scoraggiare la concorrenza (*competition to the top*). In entrambi i casi si creano asimmetrie regolatorie che possono essere risolte solo con una regolazione sovranazionale eguale per tutti³.

Gli intermediari finanziari, inoltre, a differenza delle altre imprese, incorporano un rischio sistemico rilevante. Comprando e vendendo denaro, e svolgendo tale attività in tutto il mondo, influiscono sui flussi di liquidità ai quali possono attingere cittadini e imprese. Quando un intermediario globale dovesse andare in crisi, producendo una limitazione della liquidità circolante, questo provocherebbe una catena di effetti il cui risultato ultimo potrebbe essere la stabilità della moneta del paese più esposto. Dunque la regolazione deve essere globale, poiché il rischio sistemico di questi operatori è estremamente elevato e in grado di contagiare velocemente le economie di più paesi⁴.

³ Sul tema A. PISANESCHI, *Autorità di regolazione finanziaria e diritto costituzionale. Brevi considerazioni*, in *Federalismi.it*, 2015 e ivi riferimenti di bibliografia.

⁴ M. ONADO, *La crisi finanziaria internazionale: la lezione per i regolatori*, in *Banca, impresa e società*, 2009, 28 ss. G. CERRINA FERONI e G. F. FERRARI, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino 2012, G. NAPOLITANO, *Uscire*

Il tema, che può apparire a prima vista un problema di diritto finanziario o di diritto commerciale, presenta invece importanti riflessi di diritto costituzionale, sia da un punto di vista degli effetti che la regolazione sovranazionale produce, che da un punto di vista del sistema delle fonti.

Sotto il primo punto di vista la liquidità circolante – che è effetto della intermediazione finanziaria – influisce sullo sviluppo economico di un paese e sulla sua crescita, e non v'è dubbio che la crescita economica costituisce il primo strumento di mobilità sociale, di perequazione e di diritto al lavoro (valori normalmente presenti in tutte le costituzioni). Ancorché le costituzioni prevedano tali diritti è infatti relativamente condiviso che in assenza di condizioni economiche di sviluppo essi non possono essere completamente garantiti⁵. Inoltre la crescita e la stabilità economica influiscono sull'accesso del paese ai mercati per finanziare il debito pubblico, dunque sul costo del debito, per conseguenza sulla spesa che il paese può permettersi e quindi sul modello di tutela di diritti sociali che un paese è in grado di assicurare.

Sotto il secondo punto di vista queste autorità producono norme che hanno effetto negli Stati. Come queste norme vengono prodotte, con quali strumenti gli Stati vengono “obbligati” ad osservarle, quale forza esse assumono negli ordinamenti, costituisce inevitabilmente un problema di fonti del diritto, e quindi, in ultima analisi, di diritto costituzionale. Per quanto qui interessa, in particolare, si noterà che gli atti prodotti dalle autorità sovranazionali economiche condizionano in maniera rilevante la normativa interna senza che gli organi costituzionali dello Stato abbiano contribuito alla loro formazione o al loro recepimento.

Il mondo di queste autorità è assai vario e complesso. Si farà qui riferimento, sia pure in termini generali, alle più note e che, negli ultimi anni, anche in conseguenza della crisi finanziaria ed economica, hanno avuto maggiore sviluppo come il Comitato di Basilea, e il *Financial Stability Board*⁶. Si tratta di

dalla crisi, Bologna, 2012, D. SICLARI, *Crisi dei mercati finanziari, vigilanza, regolamentazione*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 2009.

⁵ Il tema dei diritti sociali e in particolare la questione della loro tutelabilità, condizionata o meno dalla questione delle finanze dello Stato, è oggetto di un ampio dibattito. Per posizioni sostanzialmente opposte cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, 2010, e C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali: orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000. Per la posizione, qui accolta, che i diritti sociali subiscono comunque un condizionamento derivante dall'entità delle risorse pubbliche disponibili si veda recentemente A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 585 secondo il quale “soprattutto in materia di diritti sociali è ricorrente distinguere tra il riconoscimento di un diritto di prestazione, rientrando pienamente nei confini del controllo di costituzionalità e la garanzia della pretesa soggettiva, nell'ambito della quale maggiore è lo spazio riconosciuto alla politica legislativa, essendo quella pretesa condizionata dalla predisposizione di strumenti organizzatori e dall'erogazione di risorse pubbliche”.

⁶ Le classificazioni di queste autorità, nonché i principali studi specifici qui citati, sono

organismi sovranazionali che presentano significative differenze nella loro origine e nella loro missione.

Il Comitato di Basilea svolge funzioni principalmente nell'ambito della determinazione dei requisiti prudenziali di capitale di cui debbono essere dotate le banche; il *Financial Stability Board*⁷ svolge funzioni ancillari rispetto al Comitato di Basilea e al FMI, stabilendo regole che in qualche misura impattano sui requisiti prudenziali delle banche (come gli strumenti di remunerazione dei *managers* e i meccanismi di *governance*).

Da un punto di vista della funzione, tali organizzazioni hanno il compito di definire regole *standard* teoricamente valide per tutti gli appartenenti ad una determinata categoria economica (intermediari finanziari, altre *financial institutions*) e quindi sono qualificabili come "*standard setters*"⁸. Inoltre, anche se esse pongono "regole" (sulla natura di queste regole torneremo tra breve), tuttavia non traggono la loro legittimazione da un atto internazionale formale (un trattato), ma sono nate in maniera informale all'interno di altre organizzazioni informali di Stati (G.8 prima e G. 20 dopo)⁹. Ad esempio il c.d. Comitato di Basilea fu istituito nel 1974 dopo la crisi finanziaria della Germania, all'interno dell'allora G.10, con il compito di sviluppare *best practises* in ambito finanziario, ed inizialmente era poco più di un gruppo di studio composto dai rappresentanti delle banche centrali dei paesi aderenti al G.10¹⁰. Non ha avuto per

tratti da M. DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, Milano 2012, che ha effettuato una compiuta e convincente modellistica relativa al funzionamento di queste organizzazioni sovranazionali.

⁷ Su questa organizzazione, ed in particolare sulla sua prima fase quando la organizzazione sovranazionale si chiamava ancora *Financial Stability Forum*, cfr. J. LIBERI, *The Financial Stability Forum. A step in the right direction. not far enough*, in *University of Pennsylvania of international economic law*, 2003, vol. 24. Il *Financial Stability Forum* è divenuto poi *Board* nel 2009, quando è stato riorganizzato in seno al G. 20. Il FSB interagisce con il G. 20, dando applicazione ad indirizzi proposti da quest'ultimo, e coordinando allo stesso tempo l'attività degli altri *standard setters*. In questa attività il FSB elabora principalmente principi e linee guida in materia finanziaria.

⁸ Per queste considerazioni cfr. M. DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, cit. 52 ss.

⁹ Come noto nel corso degli anni '90 il G.7 e le istituzioni finanziarie internazionali come F.M.I. e Banca Mondiale hanno iniziato a svolgere sempre più spesso compiti di elaborazione e diffusione degli *standards* internazionali finanziari. Questi compiti sono aumentati con la istituzione del G.20 che comprende, accanto ai membri del G.8 anche le economie emergenti. Sino al 2008 il gruppo dei 20 si riuniva solo a livello di ministri delle finanze. Dal novembre 2008 (dopo il crollo della Lehman) esso si è costituito quale vertice di Capi dello Stato e di Governo. Da quella data il G.20 si occupa di dare indirizzi principalmente su temi di natura finanziaria (la riforma delle regole sul capitale, il trattamento dei derivati e delle istituzioni sistematicamente rilevanti) che vengono poi tradotti in regole dalle altre *standards setters authorities*. In argomento cfr. M. CONTICELLI, *I vertici del G.8, governi e amministrazione nell'ordine globale*, Milano 2006; sulle origini del G.20 L. MARTINEZ-DIAZ, *The G.20 after eight years: how effective a veicle for developing country influence?* ottobre 2007, nonché ancora M. DE BELLIS, *op. cit.*, 90.

¹⁰ I membri del Comitato di Basilea sono le amministrazioni nazionali che occupano di

lunguissimo tempo neppure uno statuto (lo statuto del *Basilea Committee* è stato approvato nel 2013) e neppure un regolamento che ne disciplinasse il funzionamento¹¹. Con il tempo, tuttavia, gli studi e le *best practices* individuate dal Comitato di Basilea si sono progressivamente formalizzate sino ad essere definite “regole” sul capitale delle banche. Le cosiddette regole di Basilea I, Basilea II e Basilea III, o appunto regole di Basilea, costituiscono i necessari parametri di riferimento con i quali ogni intermediario creditizio nel mondo deve oggi misurarsi. Tali “regole” teoricamente non sono vincolanti (non derivano infatti da autorità formalmente riconosciute attraverso atti normativi alla emanazione di norme) ma per le ragioni che vedremo possono essere considerate come un classico esempio di *soft law*¹².

In secondo luogo tali autorità non hanno collegamenti con le istituzioni rappresentative dei paesi aderenti al G.10 o al G.20. Esse sono normalmente composte da tecnici delle banche centrali dei paesi che fanno parte del G.20 (o del G.10) lavorano con un basso grado di trasparenza e con procedure poco formalizzate¹³, non sono dotate di quei meccanismi di *accountability* che in assenza di un modello di responsabilità politica legittima normalmente le autorità indipendenti, quale il procedimento di partecipazione e la motivazione degli atti¹⁴.

Per produrre regole, in terzo luogo, si basano infatti su modelli di coope-

vigilanza prudenziale, in sostanza i rappresentanti delle banche centrali e delle autorità di vigilanza dei paesi che fanno parte del G. 10, del Lussemburgo e della Spagna, tanto da essere considerato, anche in letteratura, come una sorta di *club* ristretto. Per questa definizione, M.S. BARR e G.P. MILLER, in *Global Administrative law: the view from Basel*, in *European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, 18 ss. Si veda anche, in generale, G. BERTEZZOLO, *La regolazione globale della vigilanza bancaria: il Comitato di Basilea*, in S. BATTINI, *La regolazione globale dei mercati finanziari*, Milano 2007

¹¹ Inizialmente il Comitato di Basilea operava in grande segretezza, tanto è vero che il suo primo *standard*, il Concordato approvato nel 1975 venne tenuto per lungo tempo segreto. Che si trattasse di una vera e propria regola di condotta è testimoniato da uno dei primi Presidenti del Comitato, Huib Muller che dichiarò: “*We don’t like publicity. We prefer, i might say, our hidden secret word of the supervisory continent*”. La frase è citata da M. De Bellis, 249

¹² D. ZARIG, *Informal procedure, hard and soft law*, in *University of Chicago International Law Journal*, 2005 vol. 5.

¹³ Si pensi, al proposito, che non esiste una regolamentazione del procedimento che sfocia poi nell’elaborazione degli atti. Il processo di approvazione finale dell’atto avviene in modo informale e non vi sono resoconti fatti salvi i comunicati stampa, pubblicati sul sito del Comitato.

¹⁴ Con questa espressione si fa riferimento ad un concetto anglosassone di responsabilità, intesa come relazione tra due soggetti, in forza della quale – relazione – il primo da conto del proprio operato al secondo e il secondo può imporre delle conseguenze. Tali conseguenze, peraltro, non hanno necessariamente natura sanzionatoria. Anche questa nozione, certamente diversa da quella di responsabilità, non appare facilmente utilizzabile in relazione a queste autorità. Per ulteriori distinzioni (*accountability* verticale e orizzontale) e considerazioni al proposito, ancora M. DE BELLIS, *op. cit.*, XLIV.

razione reciproca e al massimo su di una procedura definita come di *notice and comment*. La *notice and comment procedure* implica la apertura e la chiusura di una breve fase di consultazione con le categorie interessate, allo scopo di ottenere suggerimenti e/o consensi. Tuttavia tale procedura non costituisce un diritto per gli interessati, poiché essa è attivata discrezionalmente dall'autorità¹⁵.

Le regole che così vengono poste da queste autorità hanno grande impatto sulle economie dei paesi e sulla circolazione della liquidità (ad esempio le regole sul capitale poste dal famoso accordo di Basilea III, pur rafforzando la stabilità delle banche hanno notevolmente limitato la circolazione del denaro). Come si è detto esse non sono vincolanti in senso tecnico, poiché l'autorità non è legittimata in forza di un atto internazionale ad emanare norme, ma non v'è dubbio che lo sono di fatto. Il paese che non recepisce tali regole, infatti, può essere sottoposto alla procedura c.d. di *named and shamed* (attivata dal *Financial Stability Board*) che comporta la iscrizione del paese in questione in una sorta di *black list* considerata molto rischiosa perché indice di non affidabilità finanziaria del paese. Inoltre, se un paese non si conformasse alle regole in questione, pagherebbe un costo economico molto elevato. Le banche di quello Stato, considerate a loro volta non affidabili, dovrebbero approvvigionarsi di liquidità sui mercati internazionali ad un prezzo assai più alto della media, e sarebbero costrette quindi a "ribaltare" tale costo aggiuntivo sul credito alle imprese e ai cittadini. Ciò provocherebbe un rallentamento dello sviluppo e un progressivo aumento delle disparità economiche tra quei paesi che sono in grado di essere conformi alle regole e quei paesi che invece non lo sono.

Per queste ragioni alcuni Stati hanno preferito trasformare questa *soft law* in *hard law*, recependo, spontaneamente, le norme sovranazionali in fonti di diritto interno. In Europa ciò avviene attraverso le fonti di diritto europeo (principalmente direttive) e poi attraverso fonti secondarie – regolamenti – prodotte dalle Banche Centrali, mentre negli Stati Uniti le regole emanate dal Comitato di Basilea sono applicate direttamente attraverso atti secondari della Banca Centrale. Può quindi essere curioso osservare che negli Stati Uniti l'intero processo di formazione e attuazione di queste regole disintermedia le organizzazioni rappresentative e i modelli di pesi e contrappesi costituzionali. Le regole di *soft law* sono prodotte da un consesso di funzionari di banche centrali e vengono tradotte in *hard law* da quegli stessi funzionari¹⁶. In Europa

¹⁵ In linea di principio il Comitato di Basilea sollecita, riguardo alle politiche proposte, il parere di tutte le parti interessate, attraverso l'invito pubblico a far pervenire entro una certa data e per iscritto, le osservazioni sulle politiche proposte. Il periodo di consultazione dura normalmente novanta giorni, vi partecipano normalmente associazioni di categoria, gruppi bancari di notevoli dimensioni, le stesse autorità di vigilanza. Nel caso dell'approvazione degli accordi di Basilea III hanno partecipato alla procedura principalmente grandi gruppi bancari, istituti finanziari, agenzie di *rating* e un ristretto numero di accademici.

¹⁶ Negli Stati Uniti il secondo accordo sul capitale è stato recepito attraverso un atto am-

formalmente il processo coinvolge le istituzioni europee che trasformano tali regole in direttive. Per la formazione di tali regole vi è anche una certa partecipazione della Commissione, che svolge in parallelo al Comitato di Basilea, delle procedure di consultazione. Nondimeno la capacità delle istituzioni europee di incidere sul contenuto della regolazione è percepito come fortemente ridotta, come emerge da una risoluzione del Parlamento europeo del settembre 2003, con la quale il Parlamento ha deplorato “*che l'accordo di Basilea ed altri accordi internazionali che costituiscono il quadro di riferimento per l'attività legislativa dell'Unione europea, siano definiti senza un mandato democratico e senza essere sottoposti a controllo del Parlamento europeo*” con la conseguenza che “*in futuro le decisioni preliminari su questioni aventi ripercussioni politiche di tale ampiezza non possono più essere esclusivamente da organi specialistici*”¹⁷.

Il processo di trasformazione delle regole di *soft law* in *hard law* ha in realtà poche possibilità di incidere, a valle, sul contenuto delle regole una volta che esse sono state approvate. Se ciò avvenisse – su questioni di rilievo ovviamente creerebbe infatti una asimmetria regolatoria tra l'Europa e gli Stati Uniti, che a sua volta provocherebbe spostamenti di capitali in quei paesi considerati più affidabili dai mercati finanziari. L'atto di recezione della *soft law* in *hard law* è quindi implicitamente imposto.

Questo processo, in quarto luogo, pone problemi non indifferenti per quei paesi che non sono membri né del G. 8 né del G. 20. Essi sono vincolati comunque da regole che non hanno in alcun modo contribuito a formare. Inoltre le regole prodotte guardano fisiologicamente alle economie avanzate e ai modelli finanziari degli Stati che più pesano all'interno del G.20¹⁸. Non è un caso, ad esempio, che i requisiti di Basilea III favoriscano le banche dedite ad attività finanziarie piuttosto che le banche principalmente indirizzate all'attività di credito. Esse rispecchiano, di fatto, un modello finanziario ed economico anglosassone, dove il mercato dei capitali è più diffuso e dove conseguentemente le imprese debbono fare meno ricorso al credito, ma allo stesso tempo penaliz-

ministrativo generale emanato congiuntamente dalle quattro autorità di vigilanza di livello federale. Visto che l'accordo di Basilea non costituisce un trattato internazionale, non è stato ritenuto necessario seguire la procedura di ratifica - Cfr. ancora M. DE BELLIS, cit., 321. E P.H. VERDIER, *U.S implementation of Basel II, Lessons for informal international law making*, 30 giugno 2011, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm.abstract>.

¹⁷ Questo aspetto è ancora evidenziato da DE BELLIS, cit. 319, che sottolinea invece come maggiori margini di intervento possono esservi nel corso della formazione delle regole. In particolare alla Commissione U.E., nel processo in questione, è stato riconosciuto lo *status* di “osservatore”. Tale status, nondimeno, non sembra poter produrre effetti particolarmente rilevanti sul contenuto delle regole, essendo finalizzato principalmente, più che a determinare le scelte “politiche” sul contenuto delle norme a verificare *ex ante* la compatibilità tecnica del testo rispetto al diritto europeo.

¹⁸ È vero però che normalmente il Comitato di Basilea, sollecita consultazioni con autorità di regolazione di Stati che non fanno parte del G. 10.

zano quei modelli di sviluppo che si basano sul principio opposto. Così facendo, evidentemente, si amplificano però gli squilibri economici già esistenti, poiché alla fine il denaro sarà più costoso per quelle economie che si fondano su di un modello diverso da quello anglosassone.

Ora queste norme non subiscono alcun controllo da parte delle istituzioni rappresentative e spesso costituiscono l'espressione di regole o principi già incorporati nelle *best practises* dei paesi ad economia più avanzata.

Per questo molte leggi del Parlamento, che toccano grandezze di spesa, sono sia inconsapevoli che condizionate. Inconsapevoli perché in questo processo non intervengono in alcun modo. Le regole di *soft law* economiche, come abbiamo visto, sono prodotte da comitati tecnici composti normalmente da rappresentanti delle banche centrali. Né i parlamenti nazionali né i governi possono intervenire nella formazione di queste regole.

Ma sono anche leggi condizionate perché lavorano su grandezze macroeconomiche che non hanno contribuito a determinare – la circolazione della liquidità – ma che costituiscono viceversa un vincolo da rispettare. Il condizionamento è in questo caso indiretto ma non per questo poco rilevante. Un paese che soffre di circolazione di liquidità è presumibilmente un paese destinato a non crescere e ciò produce un condizionamento esterno rispetto al quale la legge e il Parlamento possono fare ben poco.

3. La legge consapevole ma “tecnicamente condizionata”

Il classico esempio della legge tecnicamente condizionata è la legge di stabilità. È possibile verificare, anche empiricamente, come il condizionamento sia direttamente proporzionale all'entità del debito pubblico di un paese.

Il condizionamento europeo del ciclo di bilancio è a tutti noto. Tuttavia recentemente il ruolo delle autorità tecniche nel campo della spesa pubblica quali la Commissione UE, e, a livello interno l'Ufficio parlamentare di bilancio, è fortemente aumentato. In particolare la disciplina di quest'ultimo istituto dimostra che il dato tecnico economico, e il fine del pareggio di bilancio, è diventato di così importante rilievo da dover costituire, come del resto in altri paesi, un'autorità indipendente che sia una diretta interlocutrice del Parlamento, con il fine di presidiare questo interesse¹⁹.

L'obiettivo di queste autorità, che in tempi di *deficit* finanziari elevati sono sempre più diffuse, è quello di incrementare la trasparenza delle decisioni pubbliche in tema di spesa, ridurre le asimmetrie informative e le opacità nelle decisioni di bilancio.

¹⁹ Cfr. R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Riv. Aic*, 2014; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Riv. Aic*, 2012.

La prima ragione per la istituzione di queste autorità sta nel fatto che il Governo è normalmente il “detentore dei numeri”, mentre il Parlamento deve spesso prendere tali numeri come incontestabili, non avendo strumenti tecnici in grado di confutarli. L’Ufficio parlamentare di bilancio svolge quindi la funzione di ridurre questa prima asimmetria informativa tra Governo e Parlamento sul quadro macroeconomico di riferimento e sulla veridicità dei numeri portati dal Governo. La seconda ragione è che la maggiore trasparenza dovrebbe aumentare, del pari, il costo reputazionale connesso con l’adozione di cattive politiche, influenzando la capacità degli elettori di premiare, con la rielezione, i politici migliori. La trasparenza su materie tecniche e complesse dovrebbe costituire un mezzo per meglio far funzionare le istituzioni democratiche dove la esistenza delle ulteriori asimmetrie conoscitive tra rappresentanti e rappresentati va a premiare la politica “opaca”. Del resto recentemente anche l’OCSE ha evidenziato il ruolo positivo di queste istituzioni sulla credibilità e qualità delle politiche pubbliche, approvando alcune linee guida relative alla loro costituzione²⁰.

Ora, queste autorità, di fatto, tendono a vincolare e neutralizzare la decisione politica, determinando parametri economici che inevitabilmente condizionano i contenuti della legge, diminuendo non poco gli spazi della politica proprio su temi fortemente politici quali la spesa pubblica e l’allocazione delle risorse. D’altra parte la neutralizzazione politica della determinazione delle grandezze di spesa, attraverso le autorità tecniche, è divenuta, in situazioni economiche di elevato indebitamento, sia necessaria che desiderabile per la stessa classe politica .

La tendenza all’indebitamento, e a spostare i costi sulle generazioni future è una caratteristica inevitabile della politica. Nella letteratura economica gli uomini politici sono qualificabili come agenti economici che cercano di massimizzare voti e la democrazia è “libera concorrenza per libero voto”²¹. Conseguentemente il modo meno costoso politicamente per finanziare le spese è quello di finanziarle in *deficit*, in quanto come percezione immediata da parte degli elettori tale metodo fa sì che sembrano esservi soltanto persone che traggono direttamente vantaggi e che non ci siano persone svantaggiate. In un sistema in cui tutti gli imprenditori inquinano, anche l’imprenditore sensibile alla protezione dell’ambiente deve inquinare per non essere espulso dal mercato²². Naturalmente questo sistema può presentare dei costi che tuttavia non sono chiaramente visibili e che quando si manifestano possono essere imputati

²⁰ Cfr. *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, 2014.

²¹ J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, 1975, 26.

²² Cfr. F. ROMANI, *Regole costituzionali e politica economica: il principio del pareggio del bilancio*, in *La società leggera. Liberismo, mercato, istituzioni*, Padova 1995, nonché T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell’economia*, Bologna 2011.

ad altri (la globalizzazione, le banche ecc.). Questa tendenza si incrementa nelle c.d. società “a somma zero” cioè quelle società dove non vi è più crescita economica, e quindi vantaggi economici che vengono acquisiti da persone o gruppi di persone producono svantaggi economici a carico di altri. In tali casi, per compensare i conflitti sociali, gli Stati si fanno carico di controbilanciare tali svantaggi con interventi di spesa in *deficit* che aumentano il debito pubblico (come ad esempio in Italia negli anni 70).

Quando però il *deficit* diventa eccessivo, e quindi rifinanziare il debito troppo costoso per essere conveniente o finanche possibile, la esistenza di un vincolo di natura tecnica, diviene uno strumento necessario per legittimare la riduzione della spesa. I conflitti sociali che si generano nella società a somma zero si scaricano cioè sulla esistenza di un vincolo superiore e le autorità tecniche che fanno rispettare questo vincolo, costituiscono ulteriori strumenti di neutralizzazione della scelta²³.

I vincoli tecnici ed economici alla legge, in queste situazioni, sono ben voluti dalla politica, la quale accetta la perdita di sovranità perché, avendo perso la leva dell'indebitamento, ha una esigenza di neutralizzare i conflitti sociali scaricando le responsabilità delle scelte sull'autorità tecnica. Si verifica così quello che l'economista Franco Romani chiamava l'effetto “Ulisse e le Sirene”. È la stessa politica che per non correre il rischio di gettarsi in mare per seguire il canto melodioso dell'indebitamento preferisce legarsi all'albero della tecnica e vincolarsi a dati neutrali²⁴.

4. La legge “sostanzialmente obbligata”

Per leggi sostanzialmente obbligate possono intendersi quegli atti che sono conseguenza ed applicazione degli accordi di condizionalità successivi ad una richiesta dello Stato di aiuti all'European Stability Mechanism (ESM). Le leggi in questo caso sono obbligate sia nell'an (debbono essere necessariamente approvate) sia nel contenuto (debbono attuare quanto previsto nell'accordo di condizionalità).

È opportuno ricordare brevemente origini e modalità di funzionamento dell'E.S.M. Nel marzo 2011, sotto la pressione della speculazione finanziaria e il rischio concreto del disfacimento dell'euro, fu emendato l'art. 136 del trattato U.E. con la previsione della possibilità di istituire un “meccanismo di stabilità” per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'eurozona, sotto regole strette di condizionalità²⁵. Fu quindi firmato, nel luglio 2011 e con base giu-

²³ Cfr. F. ROMANI, *Il contratto sociale, il dilemma del prigioniero e la rivincita di Hobbes*, in *Tra stato e Mercato* (a cura di F. Pulitini), Torino 2011, 597.

²⁴ Così F. ROMANI, *Op. ult. cit.*, 604.

²⁵ Decisione 2011\199 del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011, di modifica dell'art. 136

ridica l'art. 136, un nuovo trattato denominato European Stability Mechanism (ESM).

L'ESM è costituito come istituzione finanziaria internazionale di natura intergovernativa, basata in Lussemburgo e governata dal diritto internazionale (è infatti basata su un trattato internazionale) con lo scopo di poter utilizzare risorse finanziarie allo scopo di mantenere la stabilità finanziaria dell'eurozona. È dotata di un capitale di settecento miliardi di euro, in parte raccolti direttamente dagli Stati dell'eurozona e in parte raccolti nei mercati finanziari attraverso la emissione di strumenti obbligazionari garantiti dagli stessi Stati²⁶.

L'ESM può prestare denaro a Stati che si trovino in difficoltà finanziarie, ma può anche provvedere alla ricapitalizzazione di istituzioni o intermediari finanziari che siano carenti di capitale (in questo caso la normativa dovrà ora essere armonizzata con la successiva disciplina europea sulle crisi bancarie e il c.d. principio del *bail in*), può acquistare strumenti di debito degli Stati sia sul mercato primario che sul mercato secondario.

Per ottenere l'aiuto lo Stato deve proporre domanda all'ESM. L'ESM a sua volta domanda alla BCE e alla Commissione se vi sono le condizioni per l'ammissibilità, dal punto di vista della situazione finanziaria e della sostenibilità del debito. È importante infatti ricordare che si tratta di un prestito che deve essere restituito, altrimenti vi sarebbe comunque una violazione dei principi del trattato sul divieto di finanziamento degli Stati e sul c.d. "*Market induced budgetary control*" che comporta che per gli Stati vige il principio del mercato e che essi non possono ricevere aiuto da altri Stati o dalla Unione Europea. Evidentemente questa regola spinge gli Stati a rispettare i principi europei a mantenere bilanci sani e ad adottare le necessarie misure di politica economica per evitare violazioni a questo principio.

Se le condizioni sono positive il Governatory Board dell'ESM (composto dai ministri delle finanze degli Stati membri) può assumere la sua decisione di concessione dell'aiuto. Le condizioni dell'aiuto sono poi negoziate tra lo Stato e la Commissione UE, il FMI e la BCE, sottoposte normalmente a strette regole di condizionalità (riforme strutturali) che vengono poi tradotte in un c.d. *Memorandum of Understanding* (MoU) nel quale lo Stato si impegna a ricevere l'aiuto in cambio di interventi riformatori scadenziati anche temporalmente. L'aiuto economico è infatti normalmente suddiviso in varie *tranche* alle quali sono collegati adempimenti riformatori che lo Stato deve porre in essere attraverso l'approvazione di atti normativi (normalmente di primo grado). Il ri-

del Trattato. In quella circostanza fu seguita la procedura semplificata di cui all'art. 48. L'art. 136 modificato introduce espressamente il principio di condizionalità, stabilendo espressamente che la concessione dell'aiuto finanziario può essere concesso solo con regole di *strict conditionality*.

²⁶ In realtà il capitale versato è pari ad 80,5 miliardi ed il resto è richiamabile. I paesi partecipano in base alla quota di capitale nella BCE.

spetto degli adempimenti e il conseguente sblocco delle varie *tranche* di pagamento è subordinato al controllo sull'adempimento del processo riformatore da parte della stessa Commissione, del FMI e della BCE.

Questo modello, che all'interno dell'Europa appare nuovo, è invece il frutto della importazione, a livello europeo del *modus operandi* storico del Fondo Monetario Internazionale. Dal fallimento degli accordi di Bretton Woods il Fondo monetario internazionale opera come prestatore di ultima istanza nei confronti degli Stati che non sono più in grado di ricorrere al mercato del debito, proprio attraverso accordi di condizionalità tradotti nei MoU. Le ricette liberiste, e spesso oggettivamente indifferenziate, sono state imposte dal FMI a moltissimi Stati con economie non avanzate e sono state spesso criticate per la loro natura sostanzialmente *standard*, che in paesi ad economia non sviluppata ha prodotto monopoli e colonizzazioni capitalistiche esterne.

La gestione dell'aiuto è governata dunque dal principio di stretta condizionalità, che significa aiuto in cambio di interventi normativi finalizzati a ripristinare una situazione di equilibrio finanziario²⁷. Come si è detto, questo secondo versante non costituisce soltanto un meccanismo di logica economica, ma è anche giuridicamente imposto dalle norme dell'Unione Europea che non consentono agli Stati di essere finanziati da altri Stati o dall'Unione Europea. Anche per queste ragioni, tra l'altro, l'art. 3 del trattato che istituisce l'ESM stabilisce che lo scopo dell'ESM “*shall be to mobilise and provide stability support under strict conditionality*”, mentre l'art. 12 sottolinea che la previsione di condizionalità “*may range from a macro-economic adjustment programme to continuous respect of pre-established eligibility conditions*”.

Del resto la legittimità giuridica dell'ESM deriva proprio dal basarsi sulla condizionalità. Come ha rilevato la Corte di Giustizia nella sentenza Pringle (a seguito della impugnazione dell'ESM) il principio di fondo del “*market induced budgetary control*” espresso nell'art. 125 del trattato non è violato proprio in considerazione delle regole di condizionalità che comportano l'impegno dello Stato a porre in essere misure strutturali di riforma²⁸. Nondimeno sono proprio questi accordi di condizionalità e la loro influenza sull'esercizio di funzione sovrane degli Stati ad aver posto problemi sia da un punto di vista giu-

²⁷ Sul tema della condizionalità cfr. A. BARAGGIA, *Conditionality measures within the Euro Area crisis: a challenge to the democratic principle?*, in *Cambridge journal of international and Comparative Law*, 2015, 268. Cfr. anche A. PISANESCHI, *L'ESM, Le condizionalità, i memorandum of understanding. Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa?*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 511.

²⁸ Può ricordarsi che la nuova *governance* europea conseguenza della crisi economica, è stata ampiamente controllata dal punto di vista della sua legittimità con il diritto europeo.

Il MES e gli aiuti alla Grecia sono stati sindacati dal Tribunale tedesco con sentenza del BVerG del 7 settembre 2011, nonché con sentenza BVerG del 12 settembre 2012. Anche la Corte Suprema dell'Estonia ha sindacato il MES (sentenza 12 luglio 2012) mentre la Corte suprema irlandese ha rinviato la questione della compatibilità del MES con il Trattato alla Corte di Giustizia nel sopra citato caso Pringle (sentenza 27 novembre 2012 causa C-370/12).

ridico, sia, e ciò è ancora più importante, dal punto di vista della loro legittimazione a condizionare i poteri sovrani dello Stato.

Dal punto di vista strettamente giuridico la natura di questi MoU è largamente discussa. La Corte di Giustizia ha escluso la natura di diritto europeo dei MoU sulla base della considerazione che si tratta di regole che non costituiscono attuazione del diritto europeo²⁹. Da questa prima considerazione derivano, a cascata, un'ulteriore serie di implicazioni giuridiche: esse non sono caratterizzate dal primato che regola il sistema delle fonti europee; nei loro confronti non può essere esperito ricorso pregiudiziale né esse stesse possono essere sindacate rispetto alle norme del Trattato da parte della Corte di Giustizia; nella loro attuazione non si applica la Carta Europea dei diritti fondamentali. In relazione a questo ultimo punto, tuttavia, la Corte di Giustizia ha recentemente operato un *revirement* importante³⁰.

Le corti interne – specialmente quelle di Portogallo e Grecia che, insieme ad Irlanda e Cipro, hanno stipulato questi accordi di condizionalità – hanno tenuto nel tempo posizioni diverse invece rispetto alla natura giuridica e quindi alla forza di questi atti rispetto al proprio diritto interno. Alcuni hanno ritenuto che si trattasse solo di programmi politici, contenenti previsioni programmatiche e pertanto non vincolanti, mentre altri invece hanno considerato questi accordi come trattati internazionali a tutti gli effetti, basandosi sulla giurisprudenza della Corte internazionale di Giustizia che privilegia il principio della sostanza sulla forma. Così del resto si è espressa, in un primo tempo, la Corte costituzionale portoghese che ha affermato la natura vincolante di questi atti. Ciò tuttavia non ha impedito a quella stessa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittime alcune norme interne, attuative dei MoU, per violazione dei principi fondamentali della Costituzione³¹. Al contrario, il Consiglio di Stato greco ha negato la natura vincolante di questi atti, definiti invece come meri programmi politici da attuare (evidentemente con ampio margine di discrezionalità). È stata ancora risolta diversamente nei vari Stati la questione se per la firma dei MoU occorresse l'intervento del Parlamento oppure no. In Irlanda essi non sono considerati accordi internazionali e quindi non è stato ritenuto necessario l'intervento del Parlamento; in Portogallo invece si è distinto a seconda delle materie oggetto dei MoU, in Grecia la questione è stata oggetto di un lungo dibattito conclusosi con il voto del Parlamento³².

Pur prestandosi evidentemente il caso a molte dispute teoriche, il problema

²⁹ Cfr. Corte di Giustizia (sentenza 128\2012), Sindicato dos Bancarios do norte and others, nel quale è stata esclusa l'applicazione della Carta ai MoU in relazione alla loro natura non di diritto europeo. Sulla questione cfr., criticamente, ancora A. BARAGGIA, *op. ult. cit.*, 277.

³⁰ Si veda al proposito CGCE 20 settembre 2016, in cause riunite da 8\15 P a 10\15 P nella quale invece la Corte ha ritenuto la necessità che i memorandum rispettino la Carta Europea dei diritti fondamentali.

³¹ Cfr. Corte costituzionale Portoghese, sentenza n 187 del 5 aprile 2013.

³² Su queste vicende cfr. approfonditamente A. BARAGGIA, *op. cit.*, 281.

non è in realtà solo riconducibile alla natura giuridica di questi atti. La questione, infatti, sta proprio nel concetto di condizionalità che richiama il principio privatistico *inadimplenti non est adimplendum*. Lo Stato, in sostanza, può anche considerare come programmatiche queste disposizioni, e come nel caso del Consiglio di Stato greco togliere ad esse valore giuridicamente vincolante. Probabilmente correttamente, dal punto di vista del diritto costituzionale interno, la Corte portoghese ha attivato i principi fondamentali per dichiarare illegittime alcune norme attuative dei MoU. La sanzione però è il non sblocco – o il possibile non sblocco, a seconda della gravità dell'inadempimento – della *tranche* di aiuti.

Ora il meccanismo in sé appare logico ed anche necessitato, perché l'aiuto è finalizzato a garantire un recupero economico dello Stato, cui consegue anche il rimborso del prestito. Non è dunque pensabile che la politica economica di uno Stato che ricorre all'ESM non sia condizionata da chi quel denaro ha prestato.

Detto questo, però, il problema è quello di riuscire ad assicurare, nell'attuazione di quelle misure, il rispetto di *standard* minimi di garanzie e, conseguentemente di accettabilità delle misure da parte degli Stati che sono ad esse sottoposti. I MoU contengono infatti, normalmente, molti interventi sul livello dello Stato sociale. Ad esempio nel caso della Grecia, oltre a misure di natura strettamente economica (privatizzazioni e cessioni di aziende pubbliche) i MoU intervenivano in profondità sul sistema pensionistico e sul sistema sanitario, in Irlanda sul sistema educativo, in Portogallo sulle tutele nei confronti dei disoccupati.

Per quanto concerne il profilo della relazioni tra legge e sovranità, risulta abbastanza evidente che le leggi applicative dei MoU sono obbligate e totalmente condizionate. Esse infatti servono ad attuare i fini che sono stati predefiniti nel MoU (che non è una fonte del diritto) e che la legge deve attuare normalmente in maniera abbastanza pedissequa. La legge in questo caso, come si accennava nelle premesse, sembra assumere i caratteri dell'atto amministrativo, poiché è priva di quella libertà di determinare i propri fini che costituisce la caratteristica dell'atto politico.

Questo sistema, indipendentemente da questo ed altri profili problematici, ci porta però ad una prima considerazione generale.

Quanto più aumenta l'emergenza economica e l'incapacità dello Stato di controllare il proprio livello di indebitamento, tanto più diminuisce la libertà della legge e la sua sovranità.

Questo non è un fatto nuovo nell'ambito di altre branche del diritto. Basti pensare alla normativa europea in tema di gestione delle crisi bancarie che sposta la decisione sulle banche in crisi dalla sovranità dei singoli Stati al potere di decisione del Supervisory board della BCE e del Single Resolution Board. Oppure, più in generale e a livello interno, alla legislazione fallimentare, nell'ambito del diritto commerciale, che si è progressivamente spostata dalla disciplina

del fallimento alla disciplina degli istituti prefallimentari finalizzati al contrario ad evitare il fallimento. In questi casi il criterio generale è che quanto più aumenta l'indebitamento e l'incapacità di soddisfare le obbligazioni, tanto più aumentano i poteri del giudice delegato rispetto all'imprenditore.

Nel diritto commerciale c'è una ragione di fondo. L'imprenditore in stato di decozione normalmente non ammette il suo stato di insolvenza e la necessità di intervenire drasticamente sulla impresa (vendendo *assets*, interventi sui costi, sul personale ecc.), perchè questo implica l'ammissione del suo fallimento come capacità imprenditoriale e genera elevati costi reputazionali. Siccome è provato che costui tende a ritardare le proprie decisioni, sperando che il ciclo economico si inverta, che il mercato di riferimento migliori ecc, la legislazione è improntata a prevedere poteri sostitutivi del giudice via via crescenti.

Ora se si accetta la visione di Schumpeter prima ricordata, è credibile che il politico possa comportarsi diversamente?

5. Stabilità economica e sovranità della legge

Tutti i casi sopra descritti presentano elementi comuni. La legge appare tanto meno sovrana quanto più il debito dello Stato è elevato e quanto più il bilancio dello Stato non è in pareggio.

In situazioni di "ordinarietà" economica vi sono condizionamenti sulle regole che sono tanto più forti quanto più le normative degli Stati si allontanano dalle *best practices* internazionali (le *soft law* sovranazionali); i condizionamenti possono essere di natura contenutistica e assai stringenti nella ipotesi delle leggi di stabilità; dal condizionamento si passa ad un esercizio di poteri sostanzialmente sostitutivi quando la crisi diviene così profonda che lo Stato ha difficoltà ad accedere ai mercati internazionali del debito. In questo ultimo caso la legge diviene di fatto una fonte secondaria rispetto ad atti di natura contrattuale assunti in sede di negoziazione internazionale. In questo ultimo ed estremo caso l'interesse pubblico europeo alla sopravvivenza della moneta unica fa premio sulla sovranità dei singoli Stati. Si vede chiaramente che sovranità economica e sovranità legislativa, dunque, marciano di pari passo. Sovranità economica vuol dire molte cose ma in questo contesto possiamo utilizzarla con un significato principale. Essere il più vicino possibile ai parametri europei, o agli *standard* internazionali, e quindi poter accedere al mercato del debito in condizioni di parità con gli Stati economicamente più avanzati, e godere della circolazione della liquidità alle stesse condizioni degli Stati più avanzati. Quanto più uno Stato si allontana da queste condizioni di "ottimo" tanto più la legge subisce vincoli visibili e invisibili. In ambito europeo abbiamo dei casi che testimoniano, *a contrariis*, questa considerazione.

Le riforme della legge fondamentale di Bonn hanno preceduto la stipula del Trattato sulla stabilità, anticipandone, in parte, i contenuti. Nella riforma

costituzionale del 2009 è stato introdotto nel *Grundgesetz* l'art. 109.3 che statuisce il principio del pareggio del bilancio; sono state introdotti strumenti di controllo al fine di "evitare una emergenza di bilancio"; è stato istituito un organo di controllo, denominato Consiglio di Stabilità, che vigila sul rispetto da parte dello Stato federale e dei Lander sui vincoli di bilancio³³.

La versione attuale dell'art. 88 GG stabilisce che il *Bund* istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza e della stabilità dei prezzi. La stabilità dei prezzi e quindi una situazione di equilibrio finanziario – non deflazione né inflazione – diventano valori costituzionali interni che il Parlamento deve attuare e la Corte costituzionale difendere.

La Corte costituzionale tedesca che difende strenuamente – a volte con successo a volte no- la sovranità del suo Parlamento in materia di spesa anche nei confronti dell'Unione europea, non difende alla fine il primato astratto del Parlamento in quanto organo rappresentativo della sovranità popolare, ma al contrario il principio della stabilità del suo bilancio di cui è guardiano il Parlamento, e, in conseguenza, il rispetto di queste regole³⁴.

Questo consente alla Corte di difendere anche le prerogative sovrane del Parlamento nel controllare, nell'esercizio delle sue politiche economiche, che le politiche monetarie degli organi europei non vadano oltre alla funzione prevista nella costituzione tedesca (come accaduto nel rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia nel caso OMT) e che, in conseguenza di quelle politiche, non si creino deficit di bilancio³⁵.

In definitiva la sovranità limitata della legge in materia economica è conseguenza principalmente della sovranità finanziaria limitata degli Stati in materia

³³ In particolare il Consiglio di Stabilità svolge controlli di tipo preventivo e periodico della situazione finanziaria degli enti territoriali, avendo il potere di disporre di una serie di misure di risanamento qualora sia rilevata una situazione di emergenza di bilancio imminente. Cfr. R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. Dir. Amm.* 2011, 95.

³⁴ Come noto il MES e gli aiuti alla Grecia sono stati sindacati dal Tribunale tedesco con sentenza del BverfG del 7 settembre 2011, nonché con sentenza BverG del 12 settembre 2012. Sul punto A. PEDRINI, *La Corte di Karlsruhe in ordine al fondo "salva Stati"* (Commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012) in *Quad. cost.* 2012, 894. Una rassegna della giurisprudenza tedesca in L. MUZI, *La tutela della democrazia tedesca di fronte al processo di integrazione U.E.: una rassegna sulla giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Nomos*, 3 2013, 5. Sul punto M. BONINI, *Delle prerogative parlamentari nell'europa dei fallimenti di Stato (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 19 giugno 2012)* in *Quad. cost.*, 2012, 891, nonché M. LUCIANI, *Il Bundesverfassungsgericht e le prospettive dell'integrazione europea*, in *www.Astrid-online.it*. Sulla centralità della Corte tedesca nel processo di integrazione europeo, cfr. R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2011.

³⁵ Cfr. A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT). Una decisione importante anche per il caso greco*, in *Federalismi.it*, 2015.

economica. La diversa gradazione della sovranità della legge deriva dal grado di stabilità-crescita delle economie degli Stati. Nelle economie stabili, con tassi di crescita elevati e vincoli di bilancio stringenti, la legge del Parlamento anche in materia economica svolge i suoi effetti di massima decisione politica. Al contrario tanto più le economie si contraggono e cresce l'indebitamento, tanto più la legge da atto libero nel fine diventa un atto caratterizzato da elementi di discrezionalità, perché condizionato da un obiettivo predeterminato – la riduzione del debito in funzionamento del mantenimento della stabilità della moneta – che contrae le leve a disposizione della politica.

Nel primo caso che abbiamo osservato (le *soft law*) la normativa sovranazionale condiziona le grandezze macroeconomiche all'interno delle quali tutte le leggi di spesa debbono muoversi. Stabilendo regole globali che indirettamente incidono sulla stabilità degli intermediari finanziari, viene ad essere condizionata la circolazione della liquidità e quindi la crescita economica. Evidentemente diverso è l'impatto di queste regole a seconda della solidità delle economie di differenti paesi. In questi casi oggettivamente non è pensabile che la legge possa intervenire, sia per il suo carattere non globale ma nazionale, sia per l'elevato tecnicismo di queste materie. Qui il problema è l'*accountability* e un ruolo dei Parlamenti che dovrebbero recuperare la perdita di sovranità della legge con un accrescimento dei poteri di indirizzo e controllo.

Nel secondo caso (legge di stabilità) le autorità tecniche svolgono un ruolo di condizionamento della legge, stabilendo espressamente i parametri macroeconomici di riferimento. La perdita di sovranità, in questi casi, è principalmente frutto della perdita della leva del nuovo indebitamento, che restringe le possibilità di manovra finanziaria. Tanto minore sarà il peso del debito, tanto maggiore la sovranità della legge che progressivamente riacquisterà spazi di manovra rispetto alle autorità tecniche.

Il terzo (MoU) caso dimostra che quando il debito diviene così elevato che non solo non si può ricorrere a nuovo indebitamento ma non si riesce a rinnovare il vecchio indebitamento (caso Greco) la sovranità della legge cede il passo a strumenti di tutela della stabilità di natura sovranazionale. L'emergenza del mantenimento della stabilità economica (intesa come possibilità per gli Stati di rinnovare il proprio debito e di accedere ai mercati finanziari) e l'interesse generale dell'Eurozona alla stabilità della moneta si sovrappone alla sovranità degli Stati e le leggi diventano atti dovuti e eterodeterminati.

Se è questa perdita della sovranità nazionale che genera i nuovi nazionalismi o i nuovi populismi, o se questi sono stati di fatto generati dall'utilizzo spregiudicato del teorema di Schumpeter da parte della classe politica è forse il problema più facile da risolvere.

LE FUNZIONI DI CONTROLLO: DAL PARLAMENTO CONTROLLORE AL PARLAMENTO CONTROLLATO

Antonio D'Andrea

SOMMARIO: 1. Il controllo sull'Esecutivo nella genetica del sistema di governo parlamentare. – 2. L'evoluzione della forma di governo parlamentare e la necessaria distinzione di due ordini di problemi: la stabilità dei Governi e la governabilità del sistema istituzionale. – 3. La progressiva atrofia del controllo politico del Parlamento italiano ed il consolidarsi delle scelte istituzionali in favore della individuazione popolare del Governo e della corrispondente maggioranza parlamentare.

1. Il controllo sull'Esecutivo nella genetica del sistema di governo parlamentare

Se si ragiona del sistema di governo definito di tipo parlamentare (senza suffissi e ulteriori specificazioni) alla luce della migliore dottrina costituzionalistica europea (prima inglese, poi francese, tedesca e, ovviamente, austriaca con Kelsen), tra la fine dell'Ottocento e la prima metà del Novecento (si potrebbe dire sino al "primo" Mirkine-Guetzévich)¹, è indiscutibile affermare che per mezzo di quel modello si vuole affidare al Parlamento il controllo politico dell'Esecutivo. Quel modello, come è noto, ben prima del secondo do-

¹ B. MIRKINE-GUETZÉVICH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, in *RDP*, 1928, 20 s., guarda con favore alle Costituzioni del primo dopoguerra che, nel razionalizzare il parlamentarismo in chiave monista, attribuiscono al Parlamento il potere di scegliere il Governo. Negli scritti successivi al 1930 questa visione si sovrappone a quella del «primato politico dell'Esecutivo» come necessità tecnica delle democrazie moderne e come conseguenza della progressiva fusione politica dell'Esecutivo e del Legislativo nel regime parlamentare (ID., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931, *passim*). Nel pensiero di Mirkine-Guetzévich si fa dunque strada un approccio politologico che si pone in tensione con la configurazione del Gabinetto quale mero comitato esecutivo della maggioranza e dunque con l'idea del controllo parlamentare inteso come potere della maggioranza di dirigere l'azione del Gabinetto. Resta invece indiscusso, sul piano giuridico, il potere di controllo attribuito al Parlamento come contraltare della responsabilità politica dell'Esecutivo e dunque, anzitutto, il potere di determinare le dimissioni del Governo con il voto di sfiducia, così come resta ferma l'idea che l'intermediazione del Parlamento è sempre necessaria per far nascere il Governo (idea, quest'ultima, ribadita anche in ID., *L'échec du parlementarisme «rationalisé»*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, 97 ss.).

poguerra aveva trovato una sua concretizzazione, al di là della peculiare esperienza britannica, in alcuni significativi Paesi europei – a partire da Weimar – prima che tutto venisse travolto dall'affermazione dello Stato totalitario nazi-fascista. Il richiamato principio organizzativo presuppone non solo l'esistenza di un "organo controllore" e di un "organo controllato" ma ancora prima una stretta e intensa relazione tra i due organi in base alla quale l'attività governativa finisce per essere oggetto di una costante e penetrante valutazione parlamentare, preventiva o successiva che sia, rispetto alle concrete modalità operative dell'Esecutivo. Naturalmente, il dovere del Governo di rendere conto all'organo parlamentare per quanto fatto o vorrebbe fare rende il primo responsabile nei riguardi del secondo solo perché giuridicamente obbligato: il che impone la riconosciuta esistenza di una norma, quale che ne sia la natura, che disponga in tale senso. Questo impianto ordinamentale che avanza culturalmente e si precisa in contesti che sono preliminari rispetto alla conclamata democrazia del suffragio universale e, perciò, del confronto politico aperto tra forze politiche contrapposte nella società e che aspirano legittimamente ad imporre indirizzi differenti, a mio modo di vedere, regge tuttora la sfida del tempo, a partire dai suoi fondamenti teorici di base. In effetti, quando il problema è diventato – siamo in Francia, proprio negli anni Cinquanta nel vivo della crisi della Quarta Repubblica – come costruire una ipotesi di organizzazione politica che correggesse i limiti del parlamentarismo conosciuto e pure realizzato colà che rendeva troppo debole il Governo (frequenti crisi ministeriali dovute, così si riteneva, ad un dominio assembleare assoluto), puntando sul rafforzamento del Governo attraverso l'elezione diretta della sua guida secondo la iniziale prospettiva c.d. neo-parlamentare di Duverger², alla luce dei fatti ci si è dovuti attestare su una nuova forma di governo che a sua volta funge da "prototipo" – il c.d. semipresidenzialismo della Quinta Repubblica – da collocare proprio a metà strada tra il presidenzialismo nord-americano e il classico parlamentarismo europeo.

È dunque ancora oggi esatto insistere nel dire che il sistema parlamentare è tale se nell'ordinamento si ammette come punto di caduta finale il controllo politico del Governo da parte del Parlamento, mentre non è più tale se si accetta il principio, affermatosi dal 1999 proprio in Italia con riferimento al sistema di

² In alcuni articoli pubblicati su *Le Monde* nella seconda metà degli anni Cinquanta Maurice Duverger indica, come soluzione istituzionale per far fronte ai mali del regime parlamentare della Quarta Repubblica francese, il governo di legislatura con elezione diretta del Primo ministro, fermo restando l'impianto monista del governo parlamentare (tale proposta viene poi compiutamente formulata in M. DUVERGER, *Demain la République*, Paris, 1958). A questa idea si contrappone, com'è noto, quella di Michel Debré, il padre della Costituzione della Quinta Repubblica, che, sulla scia del celebre discorso pronunciato da De Gaulle a Bayeux, predilige una sorta di ritorno al parlamentarismo dualista con un deciso rafforzamento della figura del Capo dello Stato, da cui sarebbe disceso anche il rafforzamento del Governo da questi nominato.

governo regionale (e in verità anche da prima per gli altri enti territoriali minori), del “*simul stabunt, simul cadent*” tra organo governativo e Assemblea popolare, come pure se si creano le condizioni per ottenere il c.d. governo di legislatura.

Non dovrebbe, almeno a mio parere, parlarsi della possibilità di prevedere assetti organizzativi basati sul reciproco “controllo politico” ogniqualvolta si instaura nell’ordinamento una relazione egualmente necessaria ma di altra natura tra organi distinti che, non prevedendosi un “controllore” e un “controllato”, sono chiamati a concorrere, condizionandosi vicendevolmente, rispetto a scelte puntuali come pure ad indirizzi generali, magari in vista della “fusione” delle rispettive volontà, e che presuppongono una determinazione libera e autonoma di ciascun organo rispetto all’altro. In questo caso la eventuale condivisione di una scelta resta pur sempre una delle opzioni possibili previste dall’ordinamento ma non scaturisce da un reciproco “controllo politico”. Quel che sembrerebbe rilevare è piuttosto che in tali contesti ciascun organo coinvolto viene chiamato a valutare positivamente o negativamente il da farsi in assoluta autonomia anche se nei fatti, e perciò nella scansione temporale e procedurale, un organo è chiamato – a proporre e – ad esprimersi prima dell’altro che, a sua volta, dissentendo (respingendo la proposta) impedisce il perfezionamento dell’atto e l’accoglimento di quanto proposto (nomina, atto, indirizzo che sia). In questi casi (che possono ben riguardare anche dentro il sistema parlamentare alcuni rapporti tra organi diversi da Governo e Parlamento, quali ad esempio quelli tra il Capo dello Stato e altro organo così come pure lo stesso rapporto tra le due Camere allorché il Parlamento sia bicamerale) più che di controllo parlerei di possibile o mancata condivisione o accettazione di una scelta, in senso lato, politica da parte di organi posti in relazione tra loro ma in posizione di equiordinazione istituzionale (il che è la cifra esatta della relazione tra Governo e Assemblee parlamentari in sistemi di governo diversi da quello parlamentare).

In sostanza il controllo politico, se è davvero tale, presuppone un’ingerenza condizionata nei confronti di un soggetto da parte di un altro soggetto preponderante dinanzi al quale il primo è responsabile per qual che fa e per come lo fa.

Il giudizio parlamentare collegato agli strumenti giuridici di cui può disporre il Parlamento è dunque un fattore istituzionale in grado di condizionare e limitare gli effetti dell’azione dell’organo governativo.

Ovviamente l’attività di controllo politico di cui si parla non ha niente a che vedere con altri tipi di controllo, pure contemplati nell’ordinamento, tra i quali in primo luogo quello giurisdizionale (che presuppone la possibilità di far valere da parte di altro apparato dello Stato nei confronti di singoli soggetti altra forma di responsabilità giuridica), e deve altresì essere tenuta distinta dall’attività c.d. di indirizzo che, a ben vedere, rappresenta una sorta di auspicio, diversamente graduabile, espresso in debite forme per scelte che altri potrebb-

bero essere tenuti a compiere. Naturalmente, se l'attività di indirizzo è lasciata – o consentita – all'organo cui si assegnano contestuali compiti di controllo politico (il Parlamento) è logico radicare in capo a quest'ultimo una capacità di forte incidenza nello svolgimento dell'attività dell'organo controllato (il Governo).

Ciò consente di assommare due rilevanti compiti di “direzione politica”, si potrebbe dire prima l'indirizzo e dopo il controllo, da giustificare, in un contesto che aspiri ad essere democratico, come sarà in effetti ricordato, proprio sul piano teorico, con la peculiarità esistenziale esclusiva del Parlamento. In ogni caso è proprio quella esclusività a non mettere sullo stesso piano istituzionale il Parlamento rispetto al Governo, pur mantenendo (o potendo mantenere) entrambi gli organi nell'ordinamento una loro propria soggettività e un'autonoma funzione.

Quando però si assegna – e qui il discorso si interseca inscindibilmente con l'irrompere della Costituzione non più solo vista come documento politico ma quale atto normativo fondamentale dell'ordinamento giuridico statale – all'organo parlamentare il compito di controllare politicamente l'azione dell'organo esecutivo, questo dato strutturale dell'ordinamento comporta un preciso e voluto assetto organizzativo che rimette alcune scelte “esecutive” a chi è comunque chiamato ad agire nella consapevolezza di essere “controllato”. L'azione governativa dovrà essere, perciò, “verificata” e “accettata” da chi è preposto istituzionalmente alla sua valutazione. In ciò si sostanzia il controllo politico cui è sottoposto il Governo. Attraverso il modello di governo parlamentare si persegue, in sostanza, una reciproca interdipendenza – il Parlamento ha “bisogno” del Governo – tra due organi sebbene il preventivato controllo parlamentare possa non sfociare necessariamente in una pedissequa approvazione di ciascun atto richiesto dall'Esecutivo né comporti la possibilità di una estemporanea sostituzione del Governo in carica (e neppure un'invasione di campo nella sfera di competenza rimessa all'organo esecutivo). Si tratta, tuttavia, come detto, di una interdipendenza funzionale asimmetrica che con riguardo agli indirizzi perseguiti e alle determinazioni dell'Esecutivo implica la corrispettiva accettazione dell'organo parlamentare collocato, pertanto, in una posizione di preminenza e a cui si assegna, tra l'altro, il compito di circoscrivere attraverso la legge parlamentare – la fonte primaria – il raggio fin dove può spingersi l'azione del Governo. La capacità di controllare in astratto l'azione dell'organo governativo da parte dell'organo parlamentare nella genetica degli ordinamenti di stampo parlamentare via via evolutisi in senso democratico è collegata, come è noto, secondo la classica prospettiva kelseniana, alla “individuazione” del Parlamento quale esclusivo organo espressione della volontà politica generale.

In questo quadro l'Esecutivo è naturalmente chiamato, a sua volta, a compiere le scelte concrete nei vari campi dell'amministrazione pubblica e poiché non dotato di una sua corrispondente legittimazione popolare (nel nostro Paese

il Governo secondo il dettato costituzionale vigente può peraltro essere guidato e composto anche da chi non è parlamentare) questi finisce per essere responsabile nelle sue componenti nei confronti dell'unico organo cui si assegna la rappresentanza del popolo (corpo elettorale), così realizzando, ora più di allora, la opportuna democratizzazione del vertice dello Stato.

Il controllo "generalizzato" da parte dell'organo parlamentare sull'attività svolta dal Governo (e dunque non su un atto preciso ma sulla politica complessiva svolta dallo stesso e sul suo impatto generale nell'ordinamento) presuppone necessariamente la derivazione o accettazione parlamentare (penso all'assenza di un voto di fiducia iniziale dato per presupposto come accade nell'ordinamento britannico) dell'organo esecutivo e non già la sua autonomia esistenziale collegata ad una diretta investitura del corpo elettorale del suo vertice, come pure accade in altri contesti non sovrapponibili, per ragioni storiche e istituzionali intrinseche, al sistema di governo parlamentare. È da quel tipo di controllo che scaturisce una precisa conseguenza "giuridica" nei confronti del Governo che può essere, come è noto, "rovesciato" e indotto a rassegnare le dimissioni una volta colpito da un voto di sfiducia.

Si può pure dare per riconosciuta ed acquisita nel sistema parlamentare la piena soggettività del Governo sostenuta da quanti hanno – da Esmein in avanti – ritenuto persino incompatibile con la separazione dei poteri, parlando di separazione "*souple*", la sussistenza di una confluenza dell'organo esecutivo nell'organo legislativo (il Gabinetto inteso come un comitato del Parlamento). Si possono inoltre teorizzare e individuare concretamente nelle Costituzioni meccanismi di "razionalizzazione" del rapporto fiduciario che rafforzino la "tenuta" parlamentare del Governo, ma quel che mi pare meriti in particolare di essere richiamato è che ancora oggi il sistema di governo parlamentare è perfettamente riassunto dalla seguente condizione istituzionale: il Parlamento controlla che il Governo governi e, controllandolo in base a poteri che gli sono riconosciuti da disposizioni di rango costituzionale, ne condiziona l'attività sino al punto di poterlo sfiduciare e farlo dimettere, senza che ciò metta in gioco la sua stessa sopravvivenza che dipenderà da altre eventualità e dal Capo dello Stato tenuto ad assolvere nei sistemi parlamentari funzioni di natura arbitrale ed altra tipologia di verifiche (così adesso anche nel peculiare ordinamento britannico a seguito dell'approvazione del *Fixed-Term Parliaments Act* del 2011, dove l'anticipato scioglimento della Camera dei Comuni può essere ottenuto solo una volta verificatasi l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte dei 2/3 dei membri della Camera bassa e non come alternativa richiesta dallo stesso Governo una volta colpito dal voto di sfiducia).

È noto, infine, che quando si cala la risalente ma più che mai utile riflessione teorica sui presupposti di funzionamento del sistema parlamentare nel ben più evoluto e complicato contesto ordinamentale delle moderne democrazie europee nelle quali riscontriamo la presenza di più partiti che ovviamente "spingono" per ottenere prima di ogni altra cosa un rilievo elettorale parlamentare,

l'azione, e ancora prima pensando al nostro Paese, la stessa formazione di un Governo presuppongono l'individuazione di una maggioranza parlamentare di supporto dell'organo esecutivo. Il controllo parlamentare viene, dunque, caricato sulla maggioranza parlamentare a cui fa da contrasto la presenza di uno o più gruppi di opposizione in linea di massima ostili al Governo ancorché insufficienti numericamente per impedirgli di nascere e/o per sfiduciarlo. L'emersione di una maggioranza a seguito del voto politico, certamente influenzata da molteplici fattori (quali il numero dei partiti e la sedimentazione o l'evanescenza del sistema politico) e, in primo luogo, del sistema elettorale prescelto dal legislatore può consentire l'instaurarsi di una feconda relazione fiduciaria tra questa ed il Governo. Quando ciò accade, si permette all'organo esecutivo di assumere iniziative, ad esempio legislative, e di farsi promotore di indirizzi in grado di essere sostenuti ed approvati persino con una certa facilità nella sede parlamentare più di quanto non accada in altri sistemi di governo. In definitiva, si instaura una innegabile flessibilità del rapporto Parlamento-Governo che attenua, nei fatti, la "dipendenza" dell'organo esecutivo senza tuttavia fare venire meno, in via di principio, la prevalenza della volontà espressa dalla maggioranza parlamentare sempre libera di revocare la fiducia al Governo in carica e di attribuire magari con una diversa composizione una nuova fiducia ad altro Esecutivo.

Un'ultima considerazione collegata alla natura del governo parlamentare attiene alla guida dell'Esecutivo quale che sia la denominazione prescelta per segnalare tale carica (da noi si parla di Presidente del Consiglio). Il suo specifico rilievo rispetto all'intero Governo e ai ministri assume una connotazione più politica che istituzionale, sebbene non manchino esplicite disposizioni che, in funzione di "razionalizzazione" del sistema, lo abbiano elevato in una posizione diversa da quella iniziale di *primus inter pares* (si pensi al Cancellierato tedesco).

È bene però ribadire che non esiste una legittimazione elettorale del Capo del Governo che gli consenta di sottrarsi al controllo politico del Parlamento (che in effetti non potrebbe essere indirizzato esclusivamente verso l'intera compagine ministeriale senza coinvolgerlo direttamente) e che non è neppure ipotizzabile una politica governativa imputabile pressoché esclusivamente al Premier per tanta che sia la sua forza politica e il rilievo istituzionale a lui riservato (penso in particolare alla nomina e revoca dei ministri).

Dinanzi all'organo parlamentare il Capo del Governo è sempre chiamato a rispondere in qualità di principale responsabile della politica governativa che era e resta frutto di scelte collegiali che coinvolgono l'intero organo.

2. L'evoluzione della forma di governo parlamentare e la necessaria distinzione di due ordini di problemi: la stabilità dei Governi e la governabilità del sistema istituzionale

Se per “stabilità” del Governo deve intendersi la durata nel tempo per un periodo prestabilito di tale organo, la questione viene risolta, come è noto, in alcuni ordinamenti democratici sperimentati separando il destino dell'Esecutivo – che in questo caso si identifica obbligatoriamente in un capo o, se si vuole, in un leader – rispetto all'organo parlamentare, posto che nessuna democrazia può rinunciare ad avere accanto al Governo un organo “capillarmente” rappresentativo della comunità politica nazionale (in ciò consiste l'origine storica del parlamentarismo inteso come limitazione dell'autorità regia).

Avendo questo legittimo obiettivo da cogliere gli ordinamenti sono obbligati ad attribuire direttamente al corpo elettorale il potere di individuare due organi, uno dei quali sostanzialmente identificato con il titolare di una carica monocratica che vince le elezioni presidenziali e l'altro espressione di orientamenti politici differenziati. Due organi perciò egualmente legittimati dal consenso popolare, eletti con modalità e tempi diversi posto che in nessun ordinamento di stampo presidenziale coincidono perfettamente il modello dell'elezione del capo del Governo con quello dei membri dell'organo parlamentare.

Viceversa, come si deve intendere, o meglio, come si risolve il “problema” della stabilità del Governo e, in generale, del sistema istituzionale se restiamo dentro il contesto parlamentare?

Partirei dicendo che nelle moderne democrazie parlamentari non sembra in discussione l'accettazione di un postulato: quanto più “regge” la relazione fiduciaria nell'arco della legislatura tanto più questa potrebbe essere feconda per il sistema istituzionale nel suo insieme. A ben vedere, si tratta semplicemente del ripudio logico prima ancora che giuridico del c.d. assemblearismo esasperato, ovvero delle condizioni che favoriscono ed alimentano il trasformismo parlamentare producendo più che la repentina caduta dei Governi e delle rispettive leadership, l'impossibilità di veder sostenuti nella sede parlamentare indirizzi politici coerenti in grado di affermarsi concretamente. Se dunque restiamo dentro il “contesto parlamentare” che presuppone l'ordinaria sussistenza del rapporto fiduciario tra l'organo parlamentare – la maggioranza – e l'organo esecutivo – il Governo – sembra essere evidente che la stabilità governativa debba essere intesa in uno solo senso e cioè come tenuta del vincolo di maggioranza più che non come durata di un determinato Governo e del suo corrispondente Premier. Il che è esemplarmente dimostrato da una esperienza significativa come quella britannica nella quale anche recentemente si segnala un cambiamento nella guida del Governo accettato senza alcun problema dalla forza parlamentare maggioritaria nel corso della stessa legislatura senza che al-

cuno abbia sentito il bisogno di ricorrere ad una nuova “investitura” elettorale.

Fatto si è che, nel contesto parlamentare e anche con specifico riguardo all'ordinamento italiano, come si dirà, sono previsti meccanismi costituzionali – il più celebre dei quali è notoriamente contemplato nell'ordinamento tedesco ed è rappresentato dalla c.d. sfiducia costruttiva – destinati a preservare al meglio la tenuta della maggioranza governativa – si parla a tal proposito, come già ricordato, di razionalizzazione del sistema di governo parlamentare – senza tuttavia rinunciare ad un radicamento costituzionale della supremazia parlamentare da cui discende la possibilità per l'organo parlamentare di sfiduciare il Governo in carica (con qualche difficoltà supplementare, in qualche caso) ma senza perdere il diritto di individuare un nuovo Governo ritenuto in grado di ritornare ad essere in sintonia con l'organo della rappresentanza politica generale.

Sempre nel contesto parlamentare è buona cosa distinguere dal problema della stabilità del Governo, che presuppone che tale organo si sia formato ed operi, quello della c.d. governabilità del sistema politico che, almeno in senso tecnico, non ha motivo di evidenziarsi negli altri sistemi di governo di stampo presidenzialistico dove comunque non riguarda, per definizione, l'individuazione della leadership del Governo espressa direttamente dagli elettori e la sua prestabilita durata quale che siano le determinazioni parlamentari.

La governabilità – posto che costituisce un ragionevole obiettivo da perseguire – ha piuttosto a che vedere con la capacità dell'ordinamento di favorire, entro certi limiti, l'emergere di una maggioranza capace di far nascere il Governo attraverso il meccanismo elettorale prescelto – la responsabilità ricade, dunque, sul legislatore ordinario – considerando sia le modalità di espressione del voto, che si tende a non far disperdere dagli elettori, sia gli effetti che il voto parlamentare produce, preoccupandosi di avvantaggiare le forze politiche maggiori.

Se il “problema” della stabilità investe in pieno i meccanismi istituzionali, a cominciare da quelli costituzionali, e si risolve eventualmente impedendo facili disimpegni reciproci tra Governo e maggioranza corrispondente nonché ribaltamenti di questa ultima destinati a determinare situazioni di crisi di governo (la cui soluzione non si vuole rimettere del tutto liberamente a dinamiche prettamente parlamentari), la governabilità finisce per essere ancorata, in primo luogo, alle scelte del legislatore elettorale oltre che alla libera determinazione delle forze politiche – difficilmente comprimibile in base a previsioni normative – e, a maggior ragione, dei singoli parlamentari in costanza del principio costituzionale che assicura la libertà dell'esercizio del loro mandato elettivo (da noi postulato dall'art. 67 Cost.).

La legislazione elettorale è, a sua volta, sottoposta a limitazioni di ordine costituzionale che non consentono di comprimere – troppo – l'esercizio del diritto di voto da parte di ciascun elettore come pure di alterare – troppo –

l'esito del voto così come liberamente determinato dagli elettori con riguardo all'assegnazione dei seggi in favore delle forze politiche maggiori o, al limite, della stessa forza politica maggioritaria. In ogni caso nessuna formula elettorale costituzionalmente legittima applicata sino ad ora è stata in grado di assicurare che in un sistema di governo parlamentare, persino a tendenza bipartitica, dopo la chiusura delle urne si sappia sempre a quale forza politica spetterà, in solitudine, la maggioranza dei seggi e, conseguentemente, chi è la personalità che guiderà il Governo. Ove, attraverso meccanismi premiali, si individuasse una maggioranza certa in termini di seggi, questo risultato potrebbe infatti essere ottenuto a costo di inaccettabili lesioni di precetti costituzionali fondamentali, a partire dalla necessità di preservare l'eguaglianza del voto "in entrata" ma soprattutto "in uscita" degli elettori sino alla irragionevole forzatura ottenuta dal legislatore in chiave – più che – maggioritaria di sistemi che, in genere, hanno una impostazione "proporzionalista" poiché prevedono collegi plurinominali ed una competizione tra liste concorrenti anziché basarsi su collegi uninominali nei quali si sfidano singoli candidati.

3. La progressiva atrofia del controllo politico del Parlamento italiano ed il consolidarsi delle scelte istituzionali in favore della individuazione popolare del Governo e della corrispondente maggioranza parlamentare

Naturalmente, se dalla giustificazione teorica del controllo politico esercitato dal Parlamento sull'attività dell'Esecutivo ci spingiamo (come inevitabile per chiunque si occupi dello studio della forma di governo di un qualsiasi ordinamento) ad analizzare il concreto funzionamento (o rendimento) del sistema parlamentare italiano, il discorso diviene più ampio poiché tocca varie fasi della nostra – si potrebbe dire breve ma intensa – storia repubblicana e le tendenze più recenti del parlamentarismo nostrano, le une e le altre, difficili da cogliere nella loro complessità e interezza senza cadere, almeno per me, nel rischio di interpretazioni influenzate dalla sopravvalutazione di alcuni fattori, quelli istituzionali appunto, tra i tanti che andrebbero considerati e che certamente concorrono a condizionare le dinamiche del nostro sistema di governo. Mi solleva, almeno in parte, la circostanza che se ad un costituzionalista è richiesto sicuramente di avere una buona memoria storica senza perdere il contatto con la realtà, a questi non compete certo di tramutarsi in uno storico che ricostruisce la nostra gracile democrazia a tutto tondo da molteplici punti di vista (occupandosi ad esempio persino della relazione tra politica e "malaffare" che talvolta giunge persino a coinvolgere la criminalità organizzata) e non già solo come democrazia parlamentare.

Nel contempo, a quelli della mia scuola di provenienza è vietato ergersi ad algidi analisti di vicende istituzionali attuali che ingenerano dubbi e preoccupazioni.

pazioni o, peggio, a compunti e distaccati osservatori di quel che di poco convincente e anzi dannoso si vede passare sotto i propri occhi, silenti spettatori in paziente attesa che la “transizione” finisca perché questi possano ritornare a parlare.

Iniziamo quindi con il dire che con riguardo all'ordinamento italiano dovrebbe essere smascherata la ricorrente retorica – che giudico di una petulanza ossessiva priva di fondamento – dell'aver il nostro Paese, partendo dalle vigenti disposizioni costituzionali, un assetto organizzativo tale da generare gioco forza un Governo debole destinato a restare in balia di fluttuazioni parlamentari che sono provocate da opzioni di fondo in grado di frenare l'azione potenzialmente virtuosa dell'organo esecutivo. Chi fa questo tipo di valutazione, in effetti, snocciola i numeri sui Governi che si sono succeduti, sui giorni che sono trascorsi tra una crisi ministeriale e l'altra, sugli scioglimenti anticipati delle Camere e, a questi dati di “casa nostra”, ne fa seguire altri che si riferiscono ad ordinamenti ritenuti “virtuosi”, spesso mischiando esperienze di governo diversificate e di difficile comparazione come pure parificando e confondendo questioni di “instabilità ministeriale” e quelle di “ingovernabilità del sistema istituzionale”. È ovvio che se si scaricano sul sistema costituzionale italiano gli esiti della endemica complicazione del nostro sistema politico (le cui spinte frazioniste si fa fatica a ridurre, nonostante come dirò sforzi siano stati fatti in questa direzione, a due soli aggregati politico-elettorali che tengano il vincolo coalizionale nella sede parlamentare per tutto il tempo di durata della legislatura) non si valutano in modo per quanto possibile oggettivo i meccanismi istituzionali che caratterizzano la nostra forma di governo.

In base al dettato costituzionale l'unica vera possibile complicazione strutturale per l'instaurarsi e il permanere della relazione fiduciaria è, invero, rappresentata dalla c.d. doppia fiducia da concedere al Governo da parte di entrambi i rami del Parlamento. Come è noto, problemi di “armonia politica” tra Camera e Senato rispetto alla individuazione e al sostegno del Governo si sono avuti a partire dagli anni Novanta a seguito dell'introduzione di sistemi prima maggioritari e poi proporzionali con premio che hanno consapevolmente differenziato l'effetto maggioritario o premiale tra Camera e Senato per ragioni non solo costituzionali (l'elezione a base regionale del Senato) ma anche di pura opportunità valutate, a ben vedere, malamente dal legislatore.

In ogni caso, a prescindere dal successo o meno della riforma costituzionale in atto³ che vorrebbe eliminare il c.d. bicameralismo perfetto con ben altre ambizioni di differenziazione dei due rami del Parlamento, si può senz'altro convenire che il superamento della “doppia fiducia” potrebbe costituire una opportuna forma di razionalizzazione del nostro sistema parlamentare. Al

³ Come è noto, il testo di revisione costituzionale approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016 è stato poi rigettato dal voto popolare a seguito dell'esito del referendum costituzionale tenutosi il 4 dicembre 2016.

netto della “doppia fiducia” – di cui in verità ci si è accorti solo in recenti passaggi della nostra vicenda politico-parlamentare che non hanno tuttavia impedito che un Governo ottenesse almeno la fiducia iniziale – a me pare, in primo luogo, che gli strumenti messi a disposizione del Governo direttamente dal dettato costituzionale e, in seconda battuta, dalle norme dei regolamenti parlamentari e dalle stesse prassi applicative, spesso in deroga a quanto stabilito, siano sicuramente in grado di promuovere e non frenare l’azione diretta del Governo persino senza alcun previo coinvolgimento della corrispondente maggioranza. Si pensi alla possibilità di adottare atti con forza di legge, evenienza sconosciuta alla gran parte degli altri ordinamenti parlamentari, così come allo strumento della questione di fiducia (e anche alla possibilità riconosciuta a ciascuna Camera di sfiduciare i singoli ministri, preservando così più facilmente la “vita” dell’Esecutivo minacciata da personalità discusse e sgradite), ancora una volta ignoto in altri ordinamenti di tipo parlamentare; si pensi a tanti altri “accorgimenti” procedurali introdotti o consentiti nelle Camere tra gli anni Ottanta e la fine degli anni Novanta, neppure sempre con modifiche regolamentari, che hanno comportato la sostanziale impossibilità di adottare pratiche ostruzionistiche per i gruppi di opposizione (dai maxiemendamenti, al contingentamento dei tempi della discussione connesso al complessivo costante “snellimento” delle procedure secondo una programmazione dei lavori i cui punti di equilibrio via via fissati dalle varie riforme regolamentari vengono costantemente bypassati, alle modalità di presentazione e votazione degli emendamenti, incluso il perfido “canguro” e, da ultimo, il famigerato “supercanguro”)⁴.

Sembra davvero fuori luogo ignorare o minimizzare tutto ciò; già da tempo, e perciò anche attualmente, il nostro ordinamento contempla in favore del Governo modalità operative che potrebbero condurre, e conducono, a deliberazioni parlamentari in tempi assai rapidi – sui quali il bicameralismo perfetto non ha inciso negativamente – che, senza bisogno di attendere alcuna riforma, vengono assunte a “data certa”, almeno con riferimento ad un fronte largo e

⁴ Da questo punto di vista è quasi superfluo ricordare la portata rivoluzionaria, sul fronte della possibilità per l’Esecutivo di vedere approvate all’interno delle Assemblee legislative le proprie determinazioni, in particolare della modifica introdotta da entrambi i rami parlamentari nel 1988 volta a invertire il principio, allora ancora vigente, della prevalenza dello scrutinio segreto su quello palese, eliminando altresì a Montecitorio l’obbligo dello svolgimento delle deliberazioni finali a scrutinio segreto, consentendo per tale via di potenziare contestualmente proprio alla Camera anche l’utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo. Per qualche maggiore spunto in riferimento in particolare ad alcune delle principali prassi distorsive delle regole procedurali che hanno contribuito a sbilanciare l’equilibrio istituzionale nell’esercizio – specialmente – della funzione legislativa in favore del Governo e della “sua” maggioranza, v. A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d’urgenza in cambio dell’introduzione in Costituzione del voto “a data certa”*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La Riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, 284 ss.

cruciale di politiche pubbliche che passano dalla legge di bilancio e dai suoi vari collegati, dalla c.d. legge quadro europea, dalla conversione, con il supporto di brutali “ghigliottine” per gli emendamenti “degli altri”, dei numerosi decreti legge sprovvisti dei presupposti già contemplati dalle norme vigenti prima di tutto di livello costituzionale. Se, dunque, dal piano teorico ci spostiamo sul piano reale, è lecito notare come l’ipotizzato controllo politico del Parlamento nei riguardi del Governo – opzione di fondo dell’assetto costituzionale della nostra Repubblica, confermata in linea di massima dalla riforma in atto – ben lungi dall’essere oppressivo sia diventato solo apparente e ciò per cause *extra ordinem* o, comunque, a seguito di distorsioni funzionali che hanno preso piede e determinato nella prassi uno sviamento del vigente modello di governo.

Mi pare, in effetti, si possa notare come si sia progressivamente instaurata una dipendenza istituzionale della maggioranza parlamentare rispetto al Governo posto che quella strettamente giuridico-formale, cioè costituzionale, non è possibile ottenere sino a che il dettato costituzionale continuerà a chiedere la derivazione parlamentare dell’Esecutivo con tutto ciò che ne consegue.

Una volta ridotta a poca cosa l’autonomia organizzativa delle Camere e la stessa capacità di dare applicazione coerente e rigorosa alle disposizioni regolamentari (anche per l’atteggiamento di sostanziale chiusura del giudice costituzionale che non intende allargare il suo controllo a tutto ciò che scaturisce dalla volontà interna degli organi politici per eccellenza) si lascia al Governo campo libero per essere più che mai “padrone” incontrollato dei lavori parlamentari e si costruisce intorno alla stessa maggioranza una “gabbia” dalla quale è difficile uscire anche quando il controllo “interno” sull’azione del Governo dovrebbe essere meno sciatto perché collegato direttamente dalle disposizioni costituzionali a salvaguardare “pezzi” rilevanti di funzione parlamentare, arrivando alla sostanziale “cessione” all’Esecutivo della funzione normativa primaria (oltre al noto e continuativo abuso da parte del Governo dello strumento della decretazione d’urgenza, si pensi alla delega che insegue la delega⁵) e, nella corrente legislatura, persino alla cessione della funzione di revisione costituzionale lasciata nelle mani del Governo senza eccessivi imbarazzi e forse anche con qualche dannosa ed estemporanea “intrusione” destinata a complicare le cose⁶.

⁵ Ci si riferisce in particolare all’ormai ordinaria prassi parlamentare di attribuire all’Esecutivo le c.d. deleghe bifasiche, con le quali le Assemblee parlamentari nell’incaricare il Governo ad adottare discipline di rango primario in un determinato settore si preoccupano contestualmente di autorizzare lo stesso ad adottare a distanza di tempo decreti integrativi e correttivi nel medesimo ambito nel rispetto dei principi e criteri direttivi della delega.

⁶ Si può qui a titolo esemplificativo richiamare l’esito dell’accordo tutto interno alla maggioranza di governo avallato dallo stesso Esecutivo che, tra le altre cose, ha condotto all’inserimento nel testo di revisione costituzionale approvato dalle Assemblee parlamentari nel 2016 dell’inciso – dalla portata invero alquanto oscura in particolare in ottica sistematica – in base

Da qui il pedissequo allineamento della maggioranza sul volere del Governo.

Lo strumento tecnico che nell'ordinamento italiano ha stimolato l'inversione dei ruoli tra l'organo parlamentare e il Governo mi sembra poter essere individuato – nella sua evoluzione applicativa e nella sua progressione normativa – nella legislazione elettorale seguita al superamento della “vecchia” proporzionale oltre vent'anni fa a seguito del referendum del 1993.

È perciò utile partire dalla situazione che in virtù dell'uso di certi meccanismi elettorali si determina di fatto nell'ordinamento e la cui rilevanza costituzionale, benché possa essere minimizzata quanto si vuole – come tra poco dirò io stesso –, non può essere negata nelle implicazioni che hanno avuto e hanno sicura valenza istituzionale. Una volta lasciatisi alle spalle il proporzionale, in effetti, si è ritenuto da parte di molti che il corpo elettorale dovesse essere sostanzialmente chiamato ad eleggere il Governo, in virtù dell'uso strumentale di meccanismi ispirati a logiche maggioritarie. L'Esecutivo avrebbe dovuto perciò poter disporre di una maggioranza parlamentare chiamata ad accompagnarlo e se nel corso della legislatura la relazione fiduciaria si fosse interrotta, per ossequio di quanto determinato dal corpo elettorale maggioritario (che finiva per coincidere con la “volontà popolare” del quinquennio) il Capo dello Stato avrebbe dovuto sciogliere l'organo parlamentare. In tale ipotesi, seguendo questo diffuso modo di ragionare, diventava necessario ritornare a votare senza passare da “impropri” – c'è chi parlava espressamente di “illegittimi” – “ribaltoni” parlamentari che dessero vita ad altra maggioranza e ad altro Governo (restava più sfumato il discorso sulla possibilità di consentire la sostituzione del Presidente del Consiglio da parte della stessa maggioranza).

Si insegue, perciò, l'agognato bipolarismo dopo il crollo tutto sommato repentino del vecchio sistema politico ancorché il nostro Paese fosse – e rimanga – connotato da opposte caratteristiche relazionali tra le forze politiche. Certo, il sistema istituzionale italiano qualche anomalia di funzionamento aveva pure evidenziato – non già riguardo alla governabilità ma semmai a causa dell'assenza di alternative politicamente concrete per cambiare la maggioranza parlamentare – pure agendo al suo interno sino a quel momento forze politiche che potevano giovare di un sincero radicamento nella complessa e composita – sotto tanti riguardi – società italiana che veniva riprodotto con l'esito elettorale.

Non credo sia necessario richiamare le caratteristiche del sistema politico italiano dalla fine del regime totalitario all'ultima stagione del proporzionale e neppure le circostanze interne ed esterne che ne hanno provocato l'implosione

al quale i membri del riformando Senato dovrebbero essere eletti da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano non solo con metodo proporzionale in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio, ma anche *in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi.*

certificata con il successo della vasta campagna referendaria del 1993 e, gioco forza, determinato una ridefinizione strutturale, come si tende a dire, post-ideologica basata su nuove formazioni politiche chiamate a misurarsi con meccanismi elettorali subito sperimentati nel marzo 1994, una volta sciolte con largo anticipo le Camere elette meno di due anni prima con il “vecchio proporzionale”.

Molti, in verità, si limitavano a sperare che il nuovo sistema elettorale (grazie in particolare ai collegi uninominali) potesse esprimere, in buona sostanza, un ceto parlamentare rigenerato e rispettoso delle funzioni pubbliche a lui delegate dalla Nazione.

È parso subito evidente che questa lettura “minimalista” non si sarebbe imposta.

Ed ecco che allora il superiore piano costituzionale si è trovato di colpo ad appoggiarsi su un sostrato divenuto poco consistente, per nulla sedimentato nella comunità, che tendeva a non reggere il peso della struttura sovrastante e a tracimare dalla sua sede sottostante provocando un anomalo rimescolamento dei livelli, quello propriamente costituzionale e quello politico forzatamente indirizzato verso uno sbocco bipolare.

Proprio in quegli anni – vigente il *Mattarellum* – la questione del Governo e del suo leader conquistano perciò il centro della scena istituzionale. L'Esecutivo inizia dunque a non essere più concepito come era stato fino ad allora e cioè come il riflesso conseguente all'esito del confronto per la conquista di seggi parlamentari tra forze politiche e candidati contrapposti (il voto di preferenza, pur ridimensionato, apriva pur sempre ad una competizione interna alla stessa lista); dopo il voto politico e in assenza di una forza maggioritaria quel confronto si trasferiva inevitabilmente all'interno dell'organo rappresentativo ove, apertasi una ulteriore fase, si doveva ricercare e auspicabilmente trovare un accordo tra gruppi parlamentari in grado di coalizzarsi tra loro, arrivando all'individuazione di un Presidente del Consiglio anche grazie all'intermediazione del Capo dello Stato.

La descritta prospettiva – definita come espressione di una antiquata visione consociativa della democrazia – muta rapidamente tra il voto del 1994 e quello del 1996 quando il Governo finisce per essere inteso, a partire dalle “forme” prescelte dalle nuove ma anche mutevoli forze politiche, come il risultato di una c.d. democrazia decidente che si poggerebbe su di un confronto-scontro tra proposte alternative di indirizzo politico definite *ex ante*.

E questo senza che vi fossero nei fatti i presupposti che muovono il tradizionale sistema britannico di competizione “a due” da cui avevamo importato il “maggioritario a turno unico” per l'elezione dei tre quarti dei parlamentari quale esito meccanico del successo della campagna referendaria del 1993.

Ed è così che facendo ricorso ad intese elettorali preventive che coinvolgono le nuove forze politiche, rimaste sempre sulla scena in buon numero e con vincoli coalizionali più o meno stringenti e *ab initio* persino territorial-

mente diversificati, si arriva per naturale inerzia a dover individuare una figura apicale da presentare agli elettori – il capo del “polo” o coalizione che dir si voglia – facendo molta attenzione alla “resa elettorale” di quest’ultimo e perciò arrivando persino a sceglierlo al di fuori dei partiti dell’alleanza (si pensi nel 1996 alla figura di Prodi e alla nascita dell’Ulivo come soggetto coalizionale nel campo del centro-sinistra che si distingueva dai partiti che ne facevano parte pur conservando la loro specifica soggettività).

Quel tanto che di patologico s’invoca nel funzionamento del nostro sistema di governo e si persegue nella prassi a partire dal Mattarellum si corrobora e perfeziona nell’ordinamento con la legge n. 270 del 2005, largamente distorsiva del principio di uguaglianza del voto, in forza dei premi sempre attribuiti alla coalizione “vincente”, del rapporto tra gli elettori e gli eletti – i c.d. nominati a causa delle lunghe liste bloccate – come pure del rapporto tra gli eletti e lo stesso ambito territoriale da rappresentare, per come alla fine è stato accertato con la sentenza n. 1 del 2014 del Giudice costituzionale, solo dopo esserci consentiti il “lusso” di votare per ben tre volte con quel sistema (2006, 2008, 2013).

La particolare traiettoria disegnata dalle regole elettorali e destinata ad individuare con precisione una maggioranza per governare comporta inevitabilmente la conseguenza inevitabile di alterare il senso di quanto prescritto dal dettato costituzionale con riguardo alla nascita e alla stessa tenuta del Governo e finisce, sia pure artificiosamente, per elevare a rango paracostituzionale la normativa elettorale. In questa operazione di trasformazione in “costituzionale” di quel che è “elettorale” sono in primo luogo implicati gli attori politici ma non solo quelli, dovendo ritenersi coinvolte anche autorità istituzionali, a partire dal Capo dello Stato (è stata spesso utilizzata la retorica del rispetto della volontà della maggioranza espressa dal corpo elettorale per sostenere con enfasi l’azione dell’Esecutivo in carica in stretta connessione con altre volontà e per non considerare, pur in presenza di crisi di governo, la possibilità di esplorare altri equilibri politico-parlamentari); di certo non manca, a giustificazione della tesi sostanzialista del Governo “opportunamente” eletto, neppure il sostegno di una parte autorevole della dottrina costituzionalistica che presceglie interpretazioni evolutive del sistema parlamentare volte a legittimare il blocco di qualsiasi dinamica interna all’organo parlamentare non sostenuta da una previa “autorizzazione” elettorale (naturalmente di stampo maggioritario, se non ipermaggioritario).

In realtà, il rafforzamento istituzionale del Governo e l’indebolimento dell’organo parlamentare ottenuti per mezzo della legislazione elettorale – a prescindere dalla legittimità dei meccanismi operativi individuati – si basano su uno strumento del tutto improprio non fosse altro perché i suoi esiti appaiono sempre reversibili nella loro incidenza fattuale una volta trasferiti nella sede parlamentare come proprio recenti accadimenti si sono incaricati di dimostrare. Nuove e magari imprevedute evenienze politiche possono in ogni momento ricondurre a recuperare la “centralità” del Parlamento e le sue classiche

dinamiche interne, quali che siano le finalità che rendono conveniente ad una maggioranza eterogenea mai passata dal vaglio elettorale ripartire dal “dato costituzionale”. Sebbene quest’ultimo assunto – il recupero per finalità strumentali delle dinamiche parlamentari – sia storia recente (il dopo Berlusconi nella passata legislatura) e rappresenti un dato attuale (i Governi “ispirati” dal rieletto Presidente Napolitano nella presente XVII Legislatura dopo il complicato voto politico del febbraio 2013) non mi pare proprio che esso costituisca prova di una correzione di rotta sul versante dei rapporti tra l’organo parlamentare e il Governo.

Sembra in effetti ben lungi dall’essere tramontata, innanzitutto sul piano della stessa cultura istituzionale, la tesi di quanti continuano a voler giustificare, proprio partendo dalle regole elettorali, la nuova e moderna centralità da assicurare, proprio nella sede parlamentare, al Governo che deve perciò potersi giovare di fedeltà dei “suoi” e di tempi rapidi e garantiti delle deliberazioni da esso promosse o sostenute. Ciò, viene detto, proprio al fine di meglio valutare la capacità operativa di tale organo portatore di una specifica responsabilità nei confronti del corpo elettorale che ne deve consapevolmente determinare la scelta.

Ed allora, costruire la posizione istituzionale di preminenza del Governo affinché possa essere fatta valere in Parlamento, e non soltanto rispetto ai gruppi di opposizione, finisce per essere considerato tutt’ora l’obiettivo fondamentale cui deve tendere una buona legge elettorale “maggioritaria” nel nostro ordinamento; una legge che deve servire per scegliere chi è chiamato a governare, prima di ogni altra considerazione in ordine al tema della genuinità della rappresentanza parlamentare da preservare sulla base dell’orientamento espresso dal corpo elettorale.

Mi pare evidente che quella appena illustrata sia stata la preoccupazione presa esplicitamente in considerazione – al di là di ogni altra valutazione in ordine alla legittimità della disciplina introdotta⁷ anche alla luce della nota sentenza costituzionale⁸ – dall’attuale Parlamento che, approvando il c.d. Italicum (la legge n. 52 del 2015 e cioè la nuova legge per eleggere la Camera, già applicabile dal primo luglio 2016) ha accompagnato, precedendola, la riforma costituzionale in discussione⁹ che vorrebbe superare il bicameralismo perfetto lasciando, come è noto, alla responsabilità della sola Camera la possibilità di sostenere e revocare il Governo attraverso i riconfermati voti di fiducia. Con

⁷ Come è noto, proprio la disciplina elettorale qui richiamata è stata poi in effetti oggetto di un pronunciamento della Consulta, la quale con la sentenza 15 febbraio 2017, n. 35, ha dichiarato, tra le altre cose, l’illegittimità costituzionale dell’aspetto maggiormente qualificante della stessa, ossia la previsione di un eventuale ballottaggio nazionale di lista volto ad attribuire sempre e comunque 340 seggi ad una fazione in un sistema che si pretendeva essere *majority assuring*.

⁸ Corte cost., sent. 15 gennaio 2014, n. 1.

⁹ V. *supra*, nota 3.

l'Italicum – le cui caratteristiche tecniche non credo di dover ricordare – si è voluto chiaramente risolvere, almeno in avvio di legislatura, il problema dell'individuazione del Governo (con Premier indicato), rimessa alla scelta maggioritaria del corpo elettorale ottenuta attraverso l'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista “vincitrice” o al primo o al secondo turno concepito come una competizione nazionale a due tra le formazioni più preferenziate in occasione del primo, infruttuoso, turno elettorale (infruttuoso ovviamente al fine dell'aggiudicazione del premio). È noto a questo riguardo come pur desiderandosi da molte parti cambiare l'assetto organizzativo della Repubblica sin dagli anni Ottanta, raramente ci si è spinti sino a rinnegare esplicitamente il sistema parlamentare (come accaduto con la proposta della Bicamerale D'Alema e con la stessa modifica del 2005 varata in Parlamento dal centrodestra e poi respinta dal corpo elettorale nel giugno 2006). Tuttavia, pur nel quadro costituzionale invariato (almeno quanto al sistema di governo centrale, al contrario di quanto accaduto, come è noto, in quegli stessi anni Novanta con riguardo ai governi locali arrivando sino alle Regioni, in questo caso attraverso modifiche dirette al testo costituzionale persino in anticipo rispetto alla riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione approvata nel 2001) si è progressivamente affermato il convincimento – a partire dalla pubblica opinione – che la “culla naturale” del Governo fosse (e sia) da collocare, piuttosto che nella sede parlamentare dove era e rimane posizionata dall'art. 94 Cost., direttamente nelle mani del corpo elettorale chiamato, o meglio, posto nelle condizioni prima ancora che di individuare deputati e senatori di operare una scelta dirimente relativa al Governo e al suo leader previamente “indentificato” davanti agli elettori, sebbene nell'anomala circostanza rappresentata dal voto parlamentare (una volta, vigente il Mattarellum, per mera convenzione e successivamente, con la legge n. 270 del 2005, per esplicito obbligo legislativo che permane tutt'ora).

L'effetto consequenziale di tali intendimenti istituzionali è stato (ed è) quello di ritenere pacifico che il Governo, attraverso il suo leader indicato e accettato dalla maggioranza – relativa – degli elettori e perciò “eletto”, dovesse (e debba) poter disporre della maggioranza parlamentare che si forma contestualmente a quella scelta primaria e non già il contrario.

In tale contesto, diciamo pure “neo-parlamentare all'italiana”, il punto di attracco del voto politico è collocato sulla sponda governativa: si vorrebbe che gli elettori scegliessero il Governo o, se si vuole, un Parlamento governato dalla forza politica con “capo” che prevale nella competizione parlamentare concepita in modo tale che alla fine “uno” vince e “l'altro” perde! Una volta approdato lì il voto politico, si dovrebbe dipanare la strada secondaria della rappresentanza parlamentare che presenta, immediatamente dopo l'imbocco, un bivio dal quale si dipartono sentieri che non dovrebbero consentire cambi di marcia nel corso della legislatura: da una parte una maggioranza a disposizione del Governo, e dall'altra parte l'opposizione, secondo una visione sem-

plificata auspicabilmente di impronta bipolare. Da oltre vent'anni la cultura istituzionale che il nostro Paese esprime o tenta di esprimere sul versante della forma di governo non si schioda dall'inseguire l'inarrivabile bipolarismo all'italiana: o di qua, con il Governo, o di là, contro il Governo!

Quel che, viceversa, appare chiaro ormai da tempo è la visione di un Parlamento in totale balia delle determinazioni del Governo (in qualche caso faticose per ragioni sue proprie), svuotato nella sua parte maggioritaria di qualsiasi capacità di indirizzare e controllare l'azione dell'organo esecutivo e, a maggior ragione, di chi lo guida. Perché tale organo possa "tornare degno" del suo ruolo, in assenza di una modificazione a livello costituzionale del sistema di governo, non credo in ogni caso basti "assicurare" – che ovviamente è cosa diversa dal "favorire" – la governabilità del nostro destrutturato, e perciò variabile, sistema politico nazionale eventualmente veicolato su una sola Camera politica come accadrebbe se la riforma in corso di approvazione entrasse in vigore¹⁰. Questo perché governare sui più che non si rappresentano effettivamente (come è molto probabile che accada nel nostro ordinamento a prescindere dalle sorti dell'attuale legge vigente per la Camera dei deputati n. 52 del 2015¹¹) è sempre impresa rischiosa, tollerabile solo in un quadro costituzionale stabile e condiviso ma soprattutto garantito dalla fedeltà ai principi di fondo di chi governa senza essere "maggioranza nel Paese". Mi pare ancor più illusorio cercare il recupero di "dignità" di un organo parlamentare "imbriigliato" e "rivitalizzato" solo dalla possibilità di formalizzare la riuscita di "manovre di palazzo" che consentano – legittimamente – di sfiduciare il Governo "eletto" da ignari (prima) e attoniti (dopo) elettori, almeno quelli che credono davvero possibile che si possa promuovere per via elettorale l'elezione di un Governo e della sua corrispondente maggioranza parlamentare, come si è cercato in effetti nuovamente di fare con l'approvazione dell'Italicum, della cui legittimità costituzionale mi pare lecito dubitare¹².

¹⁰ V. *supra*, nota 3.

¹¹ V. *supra*, nota 7.

¹² V. *supra*, nota 7.

LE TRASFORMAZIONI
DELL'ISTITUZIONE PARLAMENTARE:
DA LUOGO DEL COMPROMESSO POLITICO
A STRUMENTO TECNICO
DELLA DIVISIONE DEL LAVORO.
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gaetano Azzariti

SOMMARIO: 1. Interpretare il mutamento in atto. – 2. Parlamento e rappresentanza. – 3. Rappresentare il rappresentato. – 4. Soggetti senza più radici. – 5. La ragione populista e il dominio dei soggetti detentori del potere. – 6. Tendenze irreversibili?

*“Il Comitato centrale ha deciso:
poiché il popolo non è d'accordo,
bisogna nominare un nuovo popolo”.*

BERTOLD BRECHT

1. Interpretare il mutamento in atto

Questo seminario dedicato all'istituzione parlamentare chiude un ciclo di tre incontri unitariamente pensati e dedicati agli organi di vertice del nostro ordinamento costituzionale. Dopo esserci occupati del ruolo del Capo dello Stato (Milano 2014)¹ e dell'istituzione Governo (Como 2015)² ecco ora prendere in considerazione le Camere. La ragione che ha spinto il Gruppo di Pisa ad interessarsi ai temi indicati e che unisce tutti i seminari è la percezione di una profonda trasformazione dell'assetto complessivo dei poteri. La nostra convinzione è, però, anche quella che non ci si può limitare a constatare il cambiamento, magari per denunciarne la “crisi”, che nel caso del Parlamento appare evidente. È necessario interpretare il mutamento in atto. Dovremmo cioè riuscire ad individuare le *linee di tendenza* (storiche, culturali, politiche e non

¹ Cfr. *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, Milano, 14 novembre 2014, a cura di L. Violini, Napoli, 2015.

² Cfr. *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, Como, 20 novembre 2015, a cura di G. Grasso, Napoli, 2016.

solo giuridiche) che si pongono a fondamento delle trasformazioni, per poi proporre se non soluzioni, almeno *chiavi di lettura complessive*. In sostanza dovremmo proprio cercare di uscire dall'occasionalismo che spesso caratterizza le nostre indagini più estemporanee. È ben comprensibile, in realtà, che, in tempi difficili e confusi quali sono i nostri, si sia sviluppata la tendenza a preoccuparsi dell'immediato, cercando di volta in volta di denunciare le disfunzioni registrate ovvero limitandosi a rallegrarsi per dei risultati conseguiti. Si rischia però in tal modo di non cogliere l'essenziale, il senso reale dei cambiamenti, prospettando esiti necessariamente di corto respiro.

È per tentare di sfuggire a questo che ciascuno dei seminari è stato organizzato in base ad un'ipotesi di ricostruzione generale. Nel primo caso partendo da una ben nota sentenza della Corte costituzionale (n. 1 del 2013) che ha fornito un'interpretazione sistematica del ruolo accentuatamente "politico" del Capo dello Stato³, nel secondo caso esaminando la forte oscillazione dell'attività dei Governi tra legittimazione tecnica e funzione propriamente politica della sua azione. Anche in quest'ultimo seminario la particolare ipotesi ricostruttiva proposta è stata esplicitata sin dal titolo. Al fondo delle trasformazioni dell'istituzione parlamentare sarebbe la progressiva perdita della sua capacità di porsi come luogo del compromesso, in sostanza lo svuotamento della dimensione classicamente "politica"; mentre, parallelamente, si registerebbe l'estendersi del compito di mero produttore di norme, l'affermarsi cioè di quest'organo essenzialmente come strumento tecnico della divisione del lavoro. Le categorie del "compromesso" (politico-parlamentare) e quelle della "divisione del lavoro" richiamano esplicitamente l'elaborazione di Hans Kelsen, la cui analisi sul sistema parlamentare sviluppata da quasi un secolo ci è parsa assai attuale, in grado di fornire più di un utile ragione di confronto⁴.

2. Parlamento e rappresentanza

Dunque, uno *svuotamento* del ruolo politico del Parlamento. Se ci limitassimo a una simile considerazione, in realtà, non avremmo fatto molti passi in avanti nell'analisi delle cause di fondo che spiegano le trasformazioni dell'isti-

³ Sul punto vedi le opposte valutazioni espresse nel corso del seminario da Gustavo Zagrebelsky e da Gaetano Silvestri: il primo, assai critico, ha imputato alla Corte di aver introdotto "una visione organica della vita costituzionale, l'esatto contrario della democrazia che si è sviluppata nel quadro della storia del costituzionalismo"; il secondo ha replicato rivendicando l'importanza del potere informale del Presidente della Repubblica dovendo egli "garantire l'armonia e la coesione tra i poteri dello Stato" (*Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, cit., rispettivamente 14 e 129).

⁴ Sulla doppia natura del Parlamento - luogo del compromesso e strumento tecnico di divisione del lavoro - vedi le classiche pagine di H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), tr. it. in ID., *Il primato del Parlamento*, a cura di C. GERACI, Milano, 1982, 178 e 193 ss.

tuzione parlamentare. Non potremmo neppure accontentarci di dimostrare l'assunto in base a fatti difficilmente contestabili, come la *fuga* dal Parlamento delle sue funzioni tipiche (quella legislativa, in primo luogo), ovvero lo *spostamento* del baricentro della mediazione politica dall'organo della rappresentanza all'istituzione governo⁵. In tal modo avremmo certamente buon gioco nel suffragare la nostra tesi, ma non saremo ancora riusciti a spiegare le ragioni di fondo che tali fenomeni hanno determinato. Ed è perciò che appare opportuno seguire un'altra strada.

Una via – aprendo i nostri lavori – c'è stata indicata da Stefano Sicardi, quando ha correttamente ricordato che “la storia dei Parlamenti si interfaccia nei secoli con le differenti teorie ed esigenze della rappresentanza”. È dunque dalla *rappresentanza politica generale* che bisogna partire per riflettere sulle trasformazioni odierne dell'istituzione parlamentare. Aggiungo solo che, per la nostra esperienza storica e per la scelta definite in costituzione, dovremmo prestare attenzione anche un altro specifico sottotipo di rappresentanza politica, quella “territoriale”⁶.

Osservando la crisi del Parlamento dal punto di vista della rappresentanza politica generale emerge subito e con nettezza la “ragione prima” che si pone all'origine della perdita della sua capacità di sintesi politica e spiega il suo ripiegamento funzionalistico di mero produttore di norme. Non v'è dubbio, infatti, che la rappresentanza politica stia subendo un processo di progressivo *svaporamento*: diventa sempre più difficile ricollegare il rappresentato al rappresentante⁷.

⁵ Fenomeni di erosione del potere parlamentare da tempo registrati dalla dottrina. Tra le più lucide analisi svolte sul punto vedi quella di L. ELIA, *Rappresentanza politica, partiti, Parlamento (Relazione generale)*, in *Annuario 2000: Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 2001, 7 ss., il quale esamina tanto la “fuga” di poteri dal Parlamento, quanto la “forte quota di potere normativo passato dal Parlamento al governo”.

⁶ La questione della rappresentanza territoriale è, evidentemente, un nodo irrisolto del nostro sistema costituzionale, sin dalla sua origine. Le funzioni del Senato della Repubblica scollegate dagli specifici interessi propriamente territoriali, le modalità della elezione dei suoi membri sottoposto unicamente alla flebile indicazione della “base regionale”, le vicende legate all'insoddisfacente assetto paritario del nostro bicameralismo, sono tutte problematiche che richiederebbero uno specifico approfondimento, che non è però possibile effettuare in questa sede. Mi limito qui a esprimere una mia personale convinzione: è la mancanza di una seria riflessione sulla rappresentanza territoriale che si pone al fondo sia delle deludenti riforme in materia di autonomie territoriali (a cominciare da quella costituzionale del Titolo V, da tutti criticata), sia delle confuse proposte di modifica del nostro assetto bicamerale (sino a quella da ultimo approvata dal nostro Parlamento e respinta dal referendum costituzionale nel dicembre del 2016).

⁷ Mi rendo conto che l'affermazione di cui nel testo – che rileva lo svaporamento della rappresentanza intesa come tendenziale e progressiva estraneità dei due termini essenziali del rapporto di rappresentanza, ovvero del rappresentato dal rappresentante – possa apparire in sé assertiva, sebbene mi risulti difficile immaginare che essa possa essere contestata dal punto

Vero è che, sin dall'origine, la teoria della rappresentanza ha scontato la distanza tra i due termini del rapporto, anzi s'è qualificata proprio come una modalità per "dare voce a chi non c'è"⁸. Ma appunto "dare voce", non invece "tacitare" i soggetti in nome dei quali si è legittimati ad esercitare il proprio potere. In ogni caso – quale che sia la particolare teoria della rappresentanza che si predilige, anche le più rudi teorie identitarie⁹ ovvero quelle più estreme che la riducono a grossolana finzione¹⁰ – credo non possa negarsi che il Parlamento sia nato e ancora trovi la propria ragion d'essere nella sua capacità di rappresentare (ceti, interessi, territori, moltitudini), con l'essenziale scopo di ridurre a sintesi le diverse volontà. In particolare, poi, negli ordinamenti democratici e pluralisti la rappresentanza popolare (quella del "popolo sovrano") deve essere garantita, nelle forme e nei limiti costituzionalmente stabiliti.

Potremmo ancora dire – seguendo un approccio realistico – che la riduzione ad unità di un popolo diviso per condizioni personali e sociali, interessi, valori, modo di pensare e di vivere, rappresenti solo una "finzione" prodotta da un artificio giuridico¹¹. Il che è esatto, ma ciò conferma la necessità di esa-

di vista effettuale. In ogni caso, oltre alle precisazioni di cui subito di seguito nel testo, rinvio per l'inquadramento teorico e storico-sistematico al mio studio su *Libero mandato e rappresentanza*, in *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 171 ss.

⁸ Sulla ontologica ambiguità del principio della rappresentanza politica vedi le importanti pagine di G. LEIBHOLZ, *La Rappresentazione della democrazia* (1973), tr. it. a cura di S. Forti, Milano, 1989.

⁹ Ispirate dall'idea schmittiana della rappresentanza politica come totalità: ciò che deve essere rappresentato è "l'unità politica di un popolo, non il popolo nella sua esistenza naturale", così C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, (1928), a cura di A. Caracciolo, Milano 1984, 280. Sulla sua scia vedi l'analisi sviluppata da J. FREUND, *L'essence du politique*, Paris, 1965, 327 ss.

¹⁰ Secondo la celebre formula kelseniana che riduce la rappresentanza politica solo ad una "crassa finzione". Vedi in tal senso H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), tr. it. in ID., *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 178.

¹¹ Sul punto insuperata l'analisi di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana (note preliminari)*, in *Scritti per Vittorio Emanuele Orlando*, 1954, ora in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 89 ss., il quale, anzitutto, critica il "dogma" della esclusiva sovranità dello Stato, che "si è ben presto tradotto in una vera e propria esaltazione mistica dello Stato, che trova riscontro, sul terreno filosofico, nelle correnti di pensiero neo-hegeliane, per culminare in Italia, nell'idealismo attualista e infine nella retorica fascista dello Stato". Da qui un concetto di popolo "spurio e privo di altro significato, per il giurista, che non fosse quello di 'elemento costitutivo' dello Stato". Fu questo il modo tramite cui s'è resa astratta e indeterminata ("finta") la realtà del popolo diviso: "in luogo del sovrano in carne ed ossa, subentra l'istituzione statale. (...) Sovrano diventa dunque lo Stato" (per le citazioni vedi alle pp. 95 e 96). La critica al "dogma" della esclusiva sovranità dello Stato è seguita da una analisi rigorosamente giuridica del ruolo del popolo (della "sovranità popolare") entro l'ordinamento costituzionale italiano. È in tal modo che si giunge a riempire di contenuto normativo le disposizioni costituzionali e ad affermare la necessità di garantire diritti imputabili "a ciascun cittadino, in quanto membro del popolo e perseguente

minare *sub specie iuris* l'artificio giuridico (la rappresentanza politica generale per come in concreto opera) che legittima i Parlamenti. Non è dunque tanto lo *scarto* tra elettori ed eletti a rappresentare in sé e per sé un elemento di preoccupazione per le sorti future del sistema parlamentare, quanto la *cesura* che divide gli uni dagli altri. Può anche ammettersi che la rappresentanza sia espressione di un ordine artificiale (ma l'ordine *giuridico* è sempre *artificiale*), rimane però fermo che nei sistemi parlamentari – quantomeno in quelli “democratico-rappresentativi” – non può venir meno una relazione che garantisca la permanenza di un rapporto specifico tra l'elettore (che legittima) e l'eletto (che viene *in tal modo* legittimato nel suo potere), nonché una capacità di giungere tramite questo artificio ad una composizione delle diverse volontà.

Quanto appena sostenuto ci permette di compiere un passo ulteriore nella nostra analisi. Dopo aver rilevato l'indissolubile legame tra “teorie ed esigenze” della rappresentanza e le trasformazioni dell'istituzione parlamentare odierna, ora vediamo che il cuore della nostra analisi deve vertere sul particolare *rapporto* che intercorre tra rappresentante e rappresentato, scontando un fisiologico scarto (tra “chi c'è” e “chi non c'è”), ma avvertendo che l'eventuale rottura di ogni legame tra i due farebbe perdere all'istituzione parlamento la propria specifica ragion d'essere, venendo a compromettere la sua funzione di unificazione delle diverse volontà. Possiamo aggiungere, sempre in base alle considerazioni già svolte, che al fondo delle attuali debolezze del sistema parlamentare italiano v'è proprio questo progressivo accentuarsi della distanza tra i nostri rappresentanti e gli elettori.

Una cesura che riguarda principalmente il piano incrinato della legittimità, più che non quello levigato della legalità. Ma proprio perciò, anche quando non risulta essere giuridicamente sanzionabile, una frattura in grado di scavare nel profondo, rendendo più gracili le fondamenta su cui si regge l'intero ordinamento costituzionale e l'assetto dei poteri democratici.

3. Rappresentare il rappresentato

Volendo allora esaminare le ragioni delle progressive difficoltà di *rappresentare il rappresentato* possiamo utilmente prendere le mosse dalla considerazione che oggi non sono più riproducibili alcune consolidate credenze del passato. In primo luogo quella fondamentale che secondo Edmond Burke do-

un interesse politico” (vedi p. 127). Un “metodo”, quello qui rappresentato, prezioso e su cui dovremmo tornare a riflettere se vogliamo dare concretezza di contenuto alle nostre nozioni giuridiche, tanto più se – come si è evidenziato nel testo – si è consapevoli che il “popolo” come concetto unitario contiene in sé un elemento di finzione ideologica. Scrive ancora Crisafulli in proposito: “il popolo, il popolo *vero*, appare poi, alla indagine sociologica, internamente differenziato in classi e gruppi minori, portatori di diversi e contrastanti interessi, di cui, giuridicamente, si tratta di cogliere e far valere in definitiva la risultante”.

veva legittimare l'intero sistema della rappresentanza parlamentare moderna: è sul presupposto di un "interesse generale" che si regge la legittimazione del Parlamento rappresentativo della Nazione. "Il Parlamento – scriverà in un noto passo del suo *Discorso agli elettori di Bristol del 3 novembre 1774* – non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, ognuno dei quali deve tutelare gli interessi propri alla stregua di un agente e di un avvocato, contro gli altri agenti e altri avvocati; 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, che risulta dalla ragione universale del tutto"¹². Non è qui il caso di verificare il fondamento di tale credenza – frutto dell'ideologia del tempo – basta qui solo rilevare il venir meno del presupposto storico che legittimava una simile ricostruzione: lo Stato monoclasse. È questo – come è ben noto – il dato di realtà che rendeva possibile configurare un organo della rappresentanza (il Parlamento liberale classico) come l'espressione di un solo interesse generale, quello della borghesia colta e delle classi agiate. Con l'avvento dello stato pluriclasse (dunque ormai da ben più di un secolo) la rappresentanza si è estesa proprio a quegli "opposti e ostili interessi" che Burke escludeva potessero trovare ascolto nell'arena parlamentare.

Nella nuova situazione permane – ed anzi si accentua – l'esigenza di garantire che il Parlamento operi come "assemblea deliberante di una nazione", solo che ciò non può essere più presupposto, bensì diventa lo specifico compito dell'organo.

È in questa nuova fase che Hans Kelsen teorizzerà il Parlamento come luogo del "compromesso", assegnando ad esso un primato nei regimi democratici che si fonda proprio sulla capacità di pervenire alla "formazione della volontà normativa dello Stato da parte di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed uguale"¹³. In questo quadro un ruolo decisivo di intermediazione sarà svolto nel corso del Novecento dai partiti politici. Saranno questi a organizzare le diverse aspirazioni sociali e a farle confluire nell'Assemblea popolare, "per scorrere qua in un unico letto"¹⁴. La rappresentanza politica ha assunto così le forme della rappresentanza politica dei partiti, mentre il compito di rappresentare il rappresentato gravava principalmente sulle formazioni sociali che organizzavano il consenso. Tra gli elettori e gli eletti si poneva un garante, il partito. Era questo che rendeva possibile al Parlamento di operare la sintesi di volontà, pur in un contesto storico fortemente diviso e disomogeneo, assicurando così l'indispensabile unità dell'ordinamento democratico complessivo¹⁵.

¹² E. Burke, *Speeches at Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Poll*, in, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, vol. II, London, 1899, 96.

¹³ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), cit., 195.

¹⁴ Così ancora H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), tr. it. di G. Melloni, ora in ID., *La democrazia*, Bologna, IV ed., 1981, 55.

¹⁵ Sul ruolo dei partiti negli ordinamenti democratici è radicale l'opinione di Hans Kelsen:

Venendo all'oggi, non molte parole devono essere spese per dimostrare il venir meno della funzione propria dei partiti. Non solo il rappresentato è stato lasciato solo, anche i Parlamenti sono rimasi a secco, privati dei canali che collegavano il Palazzo alla piazza, l'istituzione alla società. Le Assemblee legislative continuano ancor oggi a produrre sintesi, non più però espressione di un visibile compromesso propriamente "politico" (di governo della *polis*, potremmo dire), bensì intese deboli, di natura tecnica, fortemente esposte alla critica sociale, alla insofferenza delle moltitudini disperse che non si riconoscono in esse. Certo dietro ogni decisione parlamentare si nascondono sempre i diversi interessi, ma questi si affermano per via extraparlamentare; magari ancora tramite i partiti politici, i quali però, fortemente delegittimati sul piano sociale, non operano come strumenti di sintesi sociale, in caso come interlocutori dei poteri e degli interessi corporativi. Partiti di governo, anche qualora operino all'opposizione.

Potrebbe ritenersi che, in fondo, l'essenza del sistema parlamentare contemporaneo si sia conservata. Un Parlamento che continua a esprimere la volontà nazionale, sebbene in forza di un principio di divisione del lavoro e non più in base ad un compromesso politico (che a questo punto sarebbe meglio definire "compromesso sociale"); partiti che continuano a governare, giustappondendosi tra società e Stato, sebbene non più in qualità di strumenti dei cittadini (i quali – scrive la nostra costituzione – tramite essi dovrebbero riuscire a concorrere alla determinazione della politica nazionale), bensì in forza di autonome logiche di potere. Una mutazione radicale, ma – si può sostenere – ancora un sistema di governo parlamentare.

Non mi preoccupero di contestare la debolezza e il formalismo di un simile punto di vista, mi limito a constatare che, in ogni caso, il rappresentato è rimasto orfano, senza partito e senza riconoscersi nel Parlamento. Sospinto a ripiegarsi nella tutela anarchica e corporativa dei propri interessi individuali. Non esclusi quelli legati ai peggiori istinti. Spesso impotente, trova nella "rabbia" l'unico sfogo. I meccanismi del consenso – pur sempre necessario ai detentori del potere – mutano, puntano sulla *psicologia delle folle* (sui sentimenti dell'irrazionale – il "senso di potenza invincibile", la "suggestione", il "contagio" – come da tempo ci ha chiarito Gustave Le Bon¹⁶), più che sulla razionalità del discorso politico. Un quadro complessivo non propenso a costruire sintesi sociale, semmai orientato ad accentuare le divisioni.

Una principale conclusione mi sembra possa trarsi da quanto esaminato in questo paragrafo. Se è vero – come prima affermato – che la storia dei Parla-

"La moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico" (H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 55), e ancora: "solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici" (ivi, 57).

¹⁶ G. LE BON, *Psicologia delle folle. Un'analisi del comportamento delle masse* (1895), tr. it. di L. Morpurgo, Milano, 2004.

menti si lega alle esigenze della rappresentanza, il problema delle istituzioni parlamentari oggi è quello della scomparsa del rappresentato. È a lui che dobbiamo guardare.

4. Soggetti senza più radici

Non credo – a differenza di molti – che il problema di fondo sia costituito dall'accresciuta complessità e divisione sociale. È vero che le nostre società aperte hanno perduto molti dei tradizionali legami sociali, ma ne hanno acquisiti di nuovi, che non siamo ancora in grado di rappresentare (forse neppure di percepire). In ogni caso non mi sembra che dall'accresciuta complessità si possa dedurre una loro – immediata e necessaria – non rappresentabilità. È questa errata convinzione che mi sembra si ponga alla base di molte delle prospettive che invitano a “semplificare” la rappresentanza come via per assicurare il governo della società¹⁷. Sono queste ricette che rischiano di portare al definitivo abbandono della società a sé stessa e alle sue pulsioni primitive. L'idea che il Parlamento, le istituzioni, lo Stato, il buon governo possano trarre giovamento aumentando la distanza dalle divisioni che operano nel seno della società mi pare illusoria; una visione che esprime essenzialmente una incapacità, forse un'impotenza. Non nego che nelle condizioni date, in questi tempi convulsi, non sia facile riuscire a rappresentare l'accresciuta divisione di una moltitudine sfuggente (tornerò immediatamente sul punto che appare dirimente), ma quel che mi sento di escludere è che si possano rafforzare le democrazie aumentando le distanze tra governanti e popolo.

Le difficoltà reali che la crisi del rappresentato solleva sono altre, collegate essenzialmente alla *perdita di soggettività sociale*. Non l'accresciuta “complessità”, bensì la “liquefazione” della società sono il problema che dovremmo affrontare. La perdita di sé, della propria coscienza (di classe, o se si vuole più genericamente di ceto), la privazione di ruolo sociale di molta parte della popolazione, le reiterate offese alla dignità delle persone rendono difficile rappresentare i soggetti nella dimensione pubblica. Sempre più numerosi appaiono i soggetti *sradicati*, individui isolati senza più relazioni civili, privi di strumenti di organizzazione collettiva, senza storia.

Una tale moltitudine – deprivata, esclusa, fuori da ogni collocazione sociale – è ben difficile da “rappresentare” politicamente in Parlamento. Donne e uo-

¹⁷ Diverse – a volte opposte – sono le ragioni che spingono molti autori ad auspicare una “semplificazione” della rappresentanza. Ciononostante una matrice comune può essere riconosciuta nella prospettiva elaborata, sin dagli anni '70, dal padre del funzionalismo contemporaneo Niklas Luhmann. Quest'autore, com'è noto, esplicitamente indica nella “riduzione della complessità” la principale via per assicurare la governabilità dei sistemi sociali e giuridici. Tra i diversi e importanti studi dedicati specificatamente al tema vedi *Potere e complessità sociale*, Milano, 1979 e *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1978.

mini che si sentono estranei rispetto al contesto pubblico difficilmente saranno disposti a pensarsi come nazione (neppure nella dimensione europea), ad accettare un "compromesso" democratico posto in essere dai troppo lontani "rappresentanti della nazione".

Se quella appena descritta è la tendenza generale delle nostre società post-novecentesche, appare consequenziale l'indicazione di quello che dovrebbe essere l'orizzonte entro cui sarebbe necessario sviluppare oggi la riflessione sulla rappresentanza politica parlamentare. Si confermerebbe cioè che è alla società che bisogna guardare, al rappresentato più che al rappresentante. Sempreché, s'intende, si voglia continuare a tenere unita la storia dei Parlamenti con le teorie e le esigenze della rappresentanza. Dovrebbe a questo punto anche essere chiaro lo scopo di quest'indagine: individuare o determinare le condizioni, rinvenire o creare gli strumenti necessari affinché si possa ridurre lo *scarto*, diventato patologico, tra elettori ed eletti. Ai Parlamenti non si possono chiedere solo *vuote* decisioni, come la retorica della democrazia governante pretenderebbe. È fallito il tentativo di opporsi alla "sindrome antiparlamentare" edificando un "nuovo ordine parlamentare" giocata sul terreno di una "nuova capacità di decidere"¹⁸. Continuare a promuovere decisioni assunte da rappresentanti "autopoietici", liberi di rappresentare solo se stessi, intenti alla cura di interessi sfuggenti, finirebbe per far venir meno le ragioni storiche e spirituali del parlamentarismo moderno.

Stefano Sicardi, nella sua relazione generale al seminario, in modo meno severo, preferisce utilizzare non l'immagine del "vuoto", bensì la categoria della "delusione", ma ritengo analogo l'afflato analitico. Egli scrive: "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". Ecco, a me sembra che le ragioni della "delusione" delle decisioni parlamentari (ma anche governative) debba essere rinvenuta in quanto sin qui analizzato.

5. La ragione populista e il dominio dei soggetti detentori del potere

Se si osserva il dibattito che si sviluppa nella scienza politica e in quella giuridica deve rilevarsi che il tema della liquefazione della società è ben presente. Molti studi hanno evidenziato la fine della capacità di mediazione delle organizzazioni politiche e sociali. In particolare, il tema della crisi dei partiti è al centro del dibattito dei costituzionalisti.

¹⁸ Cfr. L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, pp. XXI ss. (per le citazioni di cui nel testo vedi alle pp. XXII, LXVI e XLV).

In questo nostro seminario le prime due relazioni – di Mauro Volpi e di Claudio de Fiores – di questo ci hanno parlato. Entrambi ci hanno portato “dentro” la vita dei partiti. Non ne è emerso un quadro confortante. Una “mutazione genetica” – sottolinea Volpi – che ha portato i partiti ad accrescere il loro distacco dalla società. Gli effetti sulla composizione e sul funzionamento del Parlamento sono immediati, il principale mi sembra essere quello di riduzione del *parlamentare ad individuo* che – come scrive Volpi – “non rappresenta più gli elettori essendo stato scelto dall’alto e che non si riconosce più in un progetto politico ed assume l’impegno di attuarlo, ma agisce sulla base di suggestioni e di convenienze personali (non ultima la ricerca della via più facile per essere ricandidato e poter sperare di essere rieletto)”. Parole che sembrano pietre tombali da porre sulla storia del Parlamento rappresentativo. Non meno critica l’analisi di de Fiores, anche se egli sembra indicare una possibile strada da percorrere per cercare di risalire la china, che sintetizzerei in questi termini: riaprire la dialettica all’interno del Parlamento e tra i soggetti politici. Per questo può tornare utile anche l’istituto del libero mandato, che invece molti partiti vorrebbero cancellare. Entrambi i relatori mi sembrano però concordi e fermissimi su un punto. Dall’interno dei partiti, esaminandone l’evoluzione nel corso dell’ultimo (non breve) periodo, non si scorge alcuna volontà di colmare il gap di rappresentanza sociale. In caso, si avverte forte la spinta verso l’introversione.

Ma come possono partiti introversi operare in un sistema costituzionale che rimane pur sempre “rappresentativo” e che, dunque, sul consenso legittima i suoi organi, elegge i suoi governanti?

La tendenza generale sembra essere quella della *costruzione del popolo dall’alto*. La definizione da parte di soggetti che aspirano a governare di una “identità popolare” a partire dalla pluralità indistinta (“significanti vuoti”) delle domande sociali, come è stato acutamente esaminato da Ernesto Laclau¹⁹. È chi detiene le posizioni di potere, in sostanza, che pretende di dare forma al popolo assente. Una costruzione del popolo ad immagine del sovrano. Qui è il germe del populismo dilagante. Una profonda trasformazione della politica, che ha profili controversi.

Da un lato, meno rivoluzionaria di quanto non possa apparire, se è vero che la “politica”, anche quella “democratica”, da sempre non si è limitata a dare voce alle domande sociali, ma le ha invece sempre interpretate, dirette, trasformate. Basta pensare al concetto gramsciano di egemonia culturale (ben noto ai teorici del populismo post-marxista²⁰) inteso come la capacità di un gruppo –

¹⁹ Cfr. E. LACLAU, *La ragione populista*, a cura di D. Tarizzo, Roma-Bari, 2008, spec. 63 ss., ma *passim*.

²⁰ La teorizzazione “populista” di Ernesto Laclau – collegata a quella di Chantal Mouffe – è normalmente definita “post-marxista”. Tale qualificazione appare assai generica (vi si fanno risalire una quantità assai eterogenea di autori e di prospettive teoriche), essa viene, dunque, qui utilizzata a fini esclusivamente ricognitivi.

o di una classe – di ottenere la “direzione intellettuale e morale”. È l’egemonia – scriverà Antonio Gramsci, in pagine che dovremmo tornare a meditare – il terreno della lotta politica, che impedisce a questa di ridursi a mero “dominio”²¹. Ed è proprio in questa distinzione gramsciana – tra egemonia e dominio – che si cela la parte oscura del populismo odierno.

In effetti, la costruzione del popolo dall’alto oggi non appare il frutto di una visione generale di progresso su cui fondare la legittimazione a governare da parte di un gruppo sociale, essa anzi presuppone la separatezza dalla realtà degli interessi dei gruppi sociali, sconta l’indeterminatezza della proposta politica. La rappresentazione dell’immaginario populista è “vuota di significato” e adatta ad essere caricato di qualunque contenuto. Quel che allora può dirsi venir meno rispetto alla tradizionale funzione di direzione dei soggetti e delle forze politiche in competizione è proprio la capacità di tradurre reali richieste sociali in coerenti indirizzi di governo.

La strategia populista appare attualmente dominare la scena. Essa caratterizza l’intera politica nazionale: ad un populismo di opposizione si contrappone oramai uno speculare populismo di maggioranza. V’è però un essenziale ragione che mi porta a ritenere che essa è votata al fallimento. La costruzione di un popolo presuppone, infatti, la capacità di un ceto dirigente di costruire il futuro, che consolidi il proprio potere su un consenso non effimero, attorno ad un progetto di cambiamento reale. Solo su questa base si può pretendere di organizzare le moltitudini amorfe e di dare vita ad un *corpo politico*. È la mancanza di una classe dirigente nazionale a condannare nel nostro paese il populismo al fallimento²².

In passato, la debolezza storica della nostra classe dirigente nazionale è stata, almeno in parte, compensata da strutturati e legittimati partiti politici, intellettuali collettivi, che elaboravano strategie complessive e organizzavano il confronto politico pubblico in base alle diverse visioni del mondo. Ora, invece, nessun affidamento può più farsi sulle capacità di mediazione e integrazione delle nuove formazioni: crollati persino i partiti personali, vengono ad essere sostituiti da organizzazioni che – come scrive de Fiores – sembrerebbero destinati a trasformarsi in meri “strumenti a disposizione del capo”. In tal modo lo scontro politico si personalizza ulteriormente, giungendo sino al rifiuto di ogni credenza in comune e all’abbandono di ogni dimensione pubblica. La strategia del “capo” punta al dominio (alla conquista del potere, alla vittoria tattica, all’opacità di un accordo improvvisato), non certo alla direzione intel-

²¹ Vedi A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Q. 19 § 24, vol. III, a cura di V. Gerratana, Torino, 1975, 2010 ss.

²² La debolezza della classe dirigente del nostro paese ha origini storiche assai risalenti. Non potendo dilungarmi su quest’aspetto lo do qui per scontato, ma rinvio per la necessaria analisi e per l’individuazione delle cause che sorreggono l’affermazione del testo alle considerazioni altrove svolte: *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo n. 1 del 2015, §§ 4 ss.

lettuale e morale della nazione, per governare in accordo “storico” con altre e diverse forze politico-culturali. Anche il linguaggio riflette questa decadenza: dal “compromesso storico” inteso come punto d’incontro tra le culture che si sono confrontate e scontrate in Italia si è giunti ad intendere l’intesa tra le più diverse, e a volte improbabili, forze e soggetti politici come un riprovevole “inciucio” o un ineffabile “patto”.

Volendo, allora, giungere sul punto ad una conclusione, sulla base delle considerazioni svolte in questo paragrafo, ritengo che si debba auspicare l’abbandono delle politiche, delle prassi, delle culture populiste prevalenti, per cominciare a costruire più complesse proposte politiche generali. Ci si potrebbe legittimamente chiedere dove siano e quali siano le forze politiche, culturali e morali in grado di assumersi questo così gravoso compito. E la risposta non sarebbe facile. Ciò non toglie però che se non ci si vuole arrendere alla indeterminatezza dell’indirizzo politico ed amministrativo che le maggioranze assieme ai Governi dovrebbero assicurare, se si ritiene che debba essere garantito il potere dei cittadini ad associarsi per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, se, infine, non si immagina di poter abbandonare la storia del Parlamento come intreccio di rappresentanze reali, appare opportuno prendere molto più sul serio di quanto si sia soliti fare la crisi dei partiti e le involuzioni della politica, passata da “arte” a “tecnica” di governo.

6. Tendenze irreversibili?

Se infine si passa a guardare *dentro* il Parlamento, alle sue specifiche funzioni, ai rapporti che l’organo della rappresentanza intrattiene con gli altri poteri, anche con quelli sovranazionali, si conferma la tendenza alla trasformazione dell’organo politico (“sede del compromesso”) in debole strumento tecnico (“di divisione del lavoro”).

Nel nostro seminario le relazioni di Antonio D’Andrea e di Andrea Pisaneschi ci hanno fornito un quadro assai significativo su due aspetti centrali. Il primo esaminando quella che può considerarsi, assieme a quella legislativa, la più delicata tra le funzioni dei Parlamenti, quella di “controllo”. Bene ha fatto D’Andrea ad indicare nelle distorsioni delle leggi elettorali che si sono succedute nel tempo la causa prima *della progressiva atrofia del controllo politico del Parlamento italiano*. Così come lucida e realistica è la classificazione proposta da Pisaneschi tra diversi tipi di legge “inconsapevolmente condizionata”, “tecnicamente condizionata”, “sostanzialmente obbligata”. Si tratta di un numero assai esteso di casi che forniscono nel loro complesso un quadro importante dei limiti che incontra la sovranità del Parlamento. Una cessione di sovranità, in particolare in materia finanziaria, che appare ormai generalizzata.

Rispetto a quanto esaminato nelle relazioni vorrei ora solo evidenziare quel che può essere indicata come la causa istituzionale principale che ha sospinto

ai margini l'organo della rappresentanza popolare: lo svuotamento del Parlamento rinviene una sua ragione di fondo nello squilibrio attuale della forma di governo, a favore del Governo e a scapito del Parlamento.

Questa tendenza generale si mostra con plastica evidenza se si osserva il modo in cui in concreto si esercita la funzione parlamentare di controllo dell'attività dei Governi, la quale, nelle forme di governo parlamentare, si definisce – non solo, ma prevalentemente – attorno al rapporto fiduciario. Può dirsi, osservando la realtà, che le parti si siano progressivamente, ma inesorabilmente, invertite. Non più la continua e faticosa ricerca di una maggioranza parlamentare da parte di Governi “deboli”, bensì Governi che rimangono fragili²³, ma che pretendono di “controllare” il Parlamento (id est: i parlamentari) con continue richieste di fiducia accompagnate da minacce di “sanzioni” nei confronti del Parlamento (id est: dei parlamentari in carica) sino a brandire l'arma impropria dello scioglimento anticipato (sottratta all'armamentario del Capo dello Stato) come modo per ridurre il dissenso e dirigere il Parlamento.

Ma è la complessiva organizzazione dell'attività parlamentare che registra un progressivo irrigidimento. La povertà della dialettica interna ai gruppi e lo sfarinarsi delle regole di partito e parlamentari sono tendenze di fondo, comprovate dalle vicende più recenti: sostituzione dei parlamentari dissenzienti dalle commissioni, voto contrario delle minoranze di partito su provvedimenti qualificanti la propria maggioranza, espulsioni a raffica, transfughismo incontenente, le follie degli emendamenti prodotti da algoritmi, l'uso forzato dei regolamenti parlamentari per far decadere emendamenti al fine di fronteggiare una pratica ostruzionistica disinvolta che però al contempo precludono ogni doverosa discussione. In questi esempi si riflette un organo che non riesce più a svolgere le proprie funzioni. La perdita di autonomia dei Parlamenti, la neutralizzazione del conflitto, lo svuotamento del ruolo politico dell'organo della rappresentanza popolare, la sua configurazione come strumento di divisione del lavoro – tutto quanto è stato sin qui segnalato – passano anche per queste vicende. Come indica il titolo di una delle nostre relazioni, il Parlamento da organo controllore è diventato essenzialmente un organo controllato.

A ben vedere, il quadro generale non può neppure fermarsi solo al (pur decisivo) rapporto di “sudditanza” del Parlamento al Governo, ma deve spingersi a guardare ai sempre maggiori controlli sul Parlamento esercitati dagli altri poteri: dall'Europa in primo luogo. Molto ci ha già detto Pisaneschi. Vorrei qui solo richiamare il caso più evidente che è quello dell'approvazione delle leggi finanziarie e, più in generale, di spesa. Almeno in questi casi non so se sia corretto continuare a ritenere si tratti solo di limitazioni della sovranità (ex art. 11 Cost.) o di vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (ex art. 117 Cost.), forse

²³ La riduzione degli spazi di autonomia dell'organo parlamentare nei confronti del Governo dovrebbe essere esaminato in parallelo alla riduzione degli spazi di autonomia del Governo nei confronti degli altri poteri nazionali e, soprattutto, sovranazionali.

più corretto, almeno dal punto di vista analitico, sarebbe cominciare a parlare di delega permanente del potere legislativo²⁴. E ciò in base alla ormai ovvia considerazione che la sessione di bilancio si svolge più in Europa che non dentro le Camere. Questa situazione di subordinazione del Parlamento nazionale ai vincoli sovranazionali, che la normativa europea rende sempre più stringente, dovrebbe farci dubitare che sia ancora rispettata la “condizione di parità con gli altri Stati” che pure è costituzionalmente imposta.

Un Parlamento, dunque, la cui autonomia di organo costituzionale appare sottoposta a forte stress, pressato dal Governo nazionale e dalla Commissione europea, rischia di smarrire il ruolo che la costituzione le assegna, per assumere una funzione di mero produttore di norme da altri pretese. Una prospettiva di declino annunciata.

Vorrei allora concludere, alla luce delle analisi svolte sin qui, con una domanda che a me sembra essenziale (e non solo esistenziale). La formulerei nei seguenti termini: se si concorda nel ritenere che quelle individuate sono le tendenze prevalenti, ed esse risultano essere di segno regressivo dal punto di vista della vitalità di un sistema parlamentare, c'è da chiedersi se queste sono anche *tendenze irreversibili*. Se così non dovesse ritenersi ci sarebbe da domandarsi quali altre vie è possibile immaginare per non arrendersi alla morte del sistema parlamentare rappresentativo. Sempre che questo sia ritenuto un valore da conservare. La semplicità della domanda posta nasconde la complessità della possibile risposta.

²⁴ Sul punto vedi l'inquadramento storico-teorico fornito da G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in AA.VV., *Ripensare lo Stato*, a cura di S. Labriola, Milano, 2003, 657 ss.

INTERVENTI

QUALI PROSPETTIVE PER LE OPINIONI DISSENZIENTI IN PARLAMENTO?

Antonello Denuzzo

SOMMARIO: 1. Alcune annotazioni preliminari in tema di libertà di coscienza e democrazia pluralistica. – 2. Libertà di coscienza del parlamentare e doveri connessi alla funzione rappresentativa: alla ricerca di un equilibrio. – 3. Oltre l'orizzonte delle contingenze: condizioni per un compromesso politico costruttivo.

1. Alcune annotazioni preliminari in tema di libertà di coscienza e democrazia pluralistica

«La comunissima regola per cui in una comunità debba prevalere quello che vogliono i più e non quello che vogliono i meno racchiude uno dei più singolari problemi che abbiano affaticato la mente umana. Di ciò ben pochi sembrano essersi accorti»¹. Questo è l'incipit del libro pubblicato nel 1927 dall'editore Fratelli Bocca, in cui Edoardo Ruffini affrontò due nodi fondamentali della vita politica del proprio tempo tormentato, ossia la formazione delle maggioranze e il dissenso delle minoranze².

Come aveva intuito lo studioso piemontese, per il regime democratico l'elemento del consenso – per quanto l'assunto possa sembrare paradossale³ – non è sufficiente. Anche la dittatura più efferata può godere di ampio consenso, ma essa non potrebbe mai tollerare la sopravvivenza del dissenso nel proprio assetto sociopolitico⁴. Si può dunque affermare che la democrazia sia una forma di governo che si fonda sul dissenso e che, per sussistere continuativamente, non possa rinunciare a esso e alla sua libera espressione.

Per un lungo periodo dell'avventura storica occidentale «il dissenso è rimasto imprigionato nella coscienza dell'io individuale, secondo quell'aporetica coesistenza tra contestazione segreta e accettazione simulata del potere codi-

¹ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, Milano, 1976², 11.

² G. BOATTI, *Preferirei di no*, Torino, 2001, 177 ss., ripercorre l'atmosfera culturale dell'epoca e la vicenda dello stesso Edoardo Ruffini e degli altri professori universitari che lasciarono l'insegnamento rifiutando di prestare il giuramento di fedeltà a Mussolini secondo la formula introdotta con il regio decreto legge del 28 agosto 1931.

³ Per un quadro delle definizioni (anche metaforiche e suggestive) del concetto di «paradosso» si veda A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther, Torino, 2007, 141.

⁴ Si veda A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Obbedienza e resistenza in una società democratica*, Milano, 1970, 218.

ficata dai pensatori libertini del XVII secolo e condensata nel motto *foris ut moris, intus ut libet*⁵; ma oggi il riconoscimento dei convincimenti interiori si iscrive nel quadro della tutela costituzionale dei valori della persona⁶ e la libertà di coscienza costituisce «un principio caratterizzante la democrazia pluralista»⁷.

Sebbene questo indiscusso favore per il patrimonio morale dell'individuo permei l'intero tessuto costituzionale⁸, la nostra società pare sempre meno disponibile ad accogliere opinioni dissenzienti, in ragione di una tendenza generale allo scolorire della sovranità popolare, rimpiazzata dalla volontà dei mercati finanziari e dall'automatismo dei governi tecnici⁹.

L'invasività delle leggi economiche e lo smantellamento del welfare costruito nel secondo dopoguerra, la crisi della rappresentanza e la radicalizzazione dello scontro politico sono i fattori che hanno determinato sia una riduzione del livello di fiducia verso le istituzioni al di sotto del limite di guardia, sia il rinvio delle decisioni più complesse a soggetti ritenuti imparziali, quali organismi sovranazionali, autorità amministrative indipendenti, amministrazioni pubbliche, secondo modalità estranee al circuito democratico-rappresentativo¹⁰.

La domanda che si pone in queste righe è se l'inclinazione della politica contemporanea a registrare determinazioni assunte altrove segni per il parlamento la fine del suo ruolo di luogo fondamentale per il confronto oppure se, pur alterandone le funzioni, lasci ancora alle due camere un ruolo da recitare¹¹.

Non è in contestazione il carattere compromissorio di accordi conclusi al di fuori del parlamento, né il fatto che tali accordi coinvolgano schieramenti politici (perlomeno in teoria) confliggenti; anzi entrambe queste circostanze sono costituzionalmente apprezzabili. Piuttosto è in dubbio l'idoneità di taluni patti puramente politici a esercitare poi in aula una forza vincolante assoluta, che rende ininfluenti le osservazioni delle minoranze e di singoli parlamentari di maggioranza renitenti¹².

⁵ Le parole del filosofo padovano Cesare Cremonini sono riportate da D. FUSARO, *Pensare altrimenti*, Torino, 2017, 27.

⁶ R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza negli ordinamenti giuridici attuali*, Torino, 1967, 52.

⁷ G. DI COSIMO, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Milano, 2000, 84.

⁸ P. TOSO, *Dovere di fedeltà e diritto di resistenza. L'obiezione di coscienza del pubblico funzionario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, 435.

⁹ G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, a cura di F. Biondi, G. Brunelli e M. Revelli, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 9.

¹⁰ M. REVELLI, *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, a cura di F. Biondi, G. Brunelli, M. Revelli, cit., 86.

¹¹ L. VIOLANTE, *Politica e menzogna*, Torino, 2013, 144.

¹² Per queste riflessioni si veda V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Naza-*

Ogni compromesso politico deve rispettare un procedimento adeguato, capace di assicurarne il trasferimento dalla fase delle trattative a quella propriamente legislativa; pertanto suscita non poche perplessità il metodo disinvolto che ormai è invalso – ossia la reversibilità in tempo pressoché reale di ciò che è stato sottoscritto con fatica e addirittura con una certa solennità –, quasi a voler dimostrare che quello salutato come un compromesso è soltanto la parvenza di un armistizio che una delle parti, dopo avere incassato il risultato, è pronta a violare.

2. Libertà di coscienza del parlamentare e doveri connessi alla funzione rappresentativa: alla ricerca di un equilibrio

Nella prospettiva assunta in questa sede, occorre chiedersi se il fine sotteso all'art. 54 comma 2 Cost., quello di assicurare il buon andamento dei pubblici uffici, assuma un rilievo tale all'interno del sistema per cui il suo perseguimento legittimi il sacrificio della libertà di coscienza di coloro i quali sono preposti a quegli uffici.

La questione riguarda anche i parlamentari, il cui mandato – conferito per l'attuazione dell'indirizzo politico¹³ – si fonda sulla condivisione di idee e strategie e postula una peculiare fedeltà ai gruppi di appartenenza¹⁴. D'altra parte il tema della libertà di coscienza del parlamentare e dei suoi limiti è destinato ad avvitarsi ulteriormente di fronte alle incessanti novità scientifiche e all'esigenza che la politica faccia le sue scelte¹⁵.

Stabilendo il divieto di mandato imperativo, l'art. 67 Cost. consente che il parlamentare decida spontaneamente su qualsiasi materia, «libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma anche libero di sottrarsene»¹⁶. La lettura dei lavori parlamentari alimenta però la sensazione che alcune questioni eticamente sensibili siano state risolte – quando non si siano perse in un porto delle nebbie – sulla scorta di valutazioni esotiche, concernenti la tenuta dell'esecutivo

reno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito, in Rivista Aic, 2016, n. 2, 5.

¹³ Per una ricostruzione dei principali orientamenti intorno alla categoria si rinvia a C. DE FIORES, *Corte, Legislatore e indirizzo politico*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del Seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci e R.G. Rodio, Torino, 2005, 181 ss.

¹⁴ Sul punto si vedano L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984, 125 ss.; G. COSÌ, *Saggio sulla disobbedienza civile. Storia e critica del dissenso in democrazia*, Milano, 1984, 236 ss.

¹⁵ M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale*, Milano, 2012, 6.

¹⁶ Sentenza n. 14 del 1964, indicata da G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, n. 2, 4.

o la durata della legislatura, con l'andamento del dibattito condizionato dal ricorso al voto di fiducia¹⁷.

In ogni caso i parlamentari sono legati da un rapporto permanente agli elettori rappresentati, un rapporto caratterizzato dalla responsabilità politica dei primi nei confronti dei secondi¹⁸; ma l'esercizio di questa funzione rappresentativa non può prescindere da una riserva di autonomia decisionale, necessaria per consentire agli stessi rappresentanti di provare a comporre in parlamento l'irriducibile parzialità dei bisogni che attraversano il corpo sociale¹⁹. Dunque nel momento più saliente del processo democratico, quando si emanano leggi vincolanti per tutti su questioni che attengono alla coscienza di ciascuno, le ragioni individuali del parlamentare devono trovare un punto di sintesi con i diritti costituzionali dei cittadini, a partire dalla stessa libertà di coscienza²⁰.

Nel suo saggio in tema di doveri Luciano Violante ha osservato come l'espressione desueta «disciplina e onore» utilizzata dai costituenti nell'art. 54 Cost. evochi due parametri ancora attuali, uno formale e l'altro sostanziale. La disciplina è costituita dall'osservanza delle regole che sovrintendono a tutti i comparti delle attività pubbliche, mentre l'onore coincide con le modalità concrete che contribuiscono ad accrescere la reputazione di chi esercita funzioni pubbliche, come il rispetto dell'interlocutore e la sollecitudine nei confronti delle esigenze altrui²¹. Il parlamentare che non coltivi queste attenzioni corre il rischio di rinchiudersi nella «solitudine del proprio stesso cuore», come profetizzato da Tocqueville nella sua diagnosi sulle società democratiche, quando ha immaginato una folla di uomini uguali, senza identità e tradizione, ciascuno assorbito da se stesso, estraneo al destino dei suoi simili²².

Al contrario il dibattito pubblico democratico necessita di attori politici che non temano di misurare i propri valori con quelli degli avversari e quindi non rifiutino la mediazione. Come ha rilevato lo stesso Violante, il compromesso è la possibile e auspicabile conseguenza di questo tipo di confronto, che non preclude la contestazione anche radicale, ma esige che non si deridano le ragioni dell'altro e che nei suoi confronti si impieghino dati di realtà²³.

¹⁷ V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»*, cit., 5.

¹⁸ G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, cit., 3.

¹⁹ Si veda A. BARBERA, *La laicità come metodo*, in *Laicità e relativismo nella società post-secolare*, a cura di S. Zamagni e A. Guarnieri, Bologna, 2009, 49 ss.

²⁰ Anche per queste considerazioni si rinvia a G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, cit., 6.

²¹ L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, 73.

²² A. DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, 1835-40; trad. it. *La democrazia in America*, Milano, 1994, 732.

²³ L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, cit., 141 ss.

3. Oltre l'orizzonte delle contingenze: condizioni per un compromesso politico costruttivo

L'impostazione personalista della Costituzione impone una qualificazione giuridica della sfera della coscienza finalizzata alla sua protezione; peraltro la forma di stato di derivazione liberale si basa sul presupposto che le istituzioni possano limitare l'autonomia individuale soltanto laddove vi siano ragioni connesse alla tutela di interessi di terzi.

Allora quel che è accaduto a Fabiano Antoniani, spentosi di recente in Svizzera, deve indurre a interrogarsi sulle modalità di valutazione di determinati comportamenti – che assumono una valenza differente a seconda del *milieu* culturale di riferimento²⁴ – e a riflettere sulla compatibilità di alcuni caratteri connotativi dello Stato costituzionale e il divieto di un atto che coinvolge in maniera diretta la sola persona interessata²⁵.

La decisione di Dj Fabo ha riportato alla mente il caso di Piergiorgio Welby, nel quale i giudici ricorsero a interpretazioni adeguate delle carenti discipline disponibili²⁶, affermando che la volontà negativa espressa dal paziente capace priva di doverosità le condotte del medico tese a prolungargli la vita²⁷.

Talvolta per assicurare coerenza al sistema giuridico è dunque intervenuta la magistratura, che ha fatto valere la propria funzione di «rimettere ordine negli sparsi e incerti elementi del compromesso legislativo»²⁸, comportandosi come «la vigile ed inflessibile scolta che, se anche gli altri dormono, è desta»²⁹.

La vicenda di Eluana Englaro ha reso però più evidenti certe tensioni che in altre occasioni erano state assimilate dal dinamismo del circuito costituzionale della divisione e del bilanciamento dei poteri. Qui la giurisprudenza ha dovuto dirimere il problema della sospensione dei trattamenti sanitari nei confronti di soggetti che versino in stato vegetativo e non abbiano predisposto dichiarazioni di volontà anticipate.

²⁴ S. SICARDI, *Tragitti ed arabeschi delle laicità*, in *La libertà di coscienza*, a cura di G. Di Cosimo, A. Pugiotta, S. Sicardi, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 105.

²⁵ C. CASONATO, *Il caso di dj Fabo: il quadro costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 23 marzo 2017.

²⁶ In tema si veda R. GUASTINI, *Note sulle lacune nell'ordinamento italiano*, in *Analisi e diritto 1993. Ricerche di giurisprudenza analitica*, a cura di P. Comanducci e R. Guastini, Torino, 1993, 65 ss.

²⁷ Tribunale di Roma - Gup, 23 luglio-17 ottobre 2007, n. 2049; sul punto si rinvia a G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa*, cit., 15.

²⁸ V. TONDI DELLA MURA, *I rischi connessi alla competizione regolativa e valoriale fra i diversi poteri dello Stato (riflessioni a margine del «caso Englaro»)*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, 2009, n. 2-3, 380 ss.

²⁹ Le parole pronunciate da Atena nelle Eumenidi di Eschilo, in occasione dell'istituzione del tribunale dell'Areopago, sono riportate da G.A. FERRO, *Il richiamo alla «coscienza sociale» in alcune pronunce della Corte costituzionale*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci e R.G. Rodio, cit., 503.

L'iter giudiziario è culminato con la sentenza n. 3058 del 21 giugno 2017 del Consiglio di stato, che ha confermato la condanna della regione Lombardia a risarcire il danno patito dal padre nonché tutore in conseguenza del rifiuto di collaborare opposto da una struttura sanitaria³⁰.

Come è noto, in precedenza le camere avevano sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti dei giudici che avevano autorizzato la sospensione della nutrizione e dell'idratazione artificiali che tenevano in vita la ragazza, lamentando che la magistratura avesse posto «a fondamento della sua decisione presupposti non ricavabili dall'ordinamento vigente»³¹.

La Corte costituzionale aveva negato che gli atti giurisdizionali impugnati configurassero un improprio esercizio di funzioni normative, osservando inoltre che «il parlamento può in qualsiasi momento adottare una normativa della materia, fondata su adeguati punti di equilibrio fra i beni costituzionali coinvolti»³².

Nel merito dovrebbe quindi trattarsi di una legge di natura procedurale, capace di riconoscere quel pluralismo degli orizzonti morali che nelle società contemporanee va considerato un valore da preservare³³.

Ma la prolungata assenza di una disciplina del «fine vita» pone anche un problema che riguarda la forma di governo, perché le politiche pubbliche in questa e in altre questioni assai delicate rischiano di venire progressivamente sottratte al legislatore e affidate alle tecnocrazie delle giurisdizioni.

Il procedimento di formazione delle norme prevede che l'individuazione del valore da tradurre in una formula giuridica avvenga in parlamento, con una decisione calibrata sulle opzioni di maggioranza e opposizioni e sottoposta a verifica secondo le dinamiche della rappresentanza parlamentare³⁴.

D'altra parte i processi politici, caratterizzati da ampia pubblicità, rispondono al dovere di informare i cittadini circa il senso delle scelte compiute e consentono di percepire con maggiore nettezza la dimensione dell'interesse generale, rispetto alla dimensione puramente individuale delle azioni giudiziarie³⁵.

³⁰ Sulla questione della titolarità di convinzioni di coscienza da parte di un ente si veda G. DI COSIMO, *Libertà di coscienza e scelta delle cure*, in *La libertà di coscienza*, a cura di G. Di Cosimo, A. Pugiotto e S. Sicardi, cit., 16.

³¹ Cass. civ., sez. I, 16 ottobre 2007, n. 21748 e Corte d'appello di Milano, sez. I civ., 25 giugno-9 luglio 2008.

³² Ordinanza n. 334 del 2008.

³³ Si veda S. ROSSI, *I chiaroscuri della legge sul testamento biologico*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2017, a proposito dell'approvazione della Camera dei deputati – in prima lettura – del testo della legge sulle disposizioni anticipate di trattamento.

³⁴ Si veda S. PAJNO, *Due teorie della democrazia alla luce del principio di maggioranza*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci e R.G. Rodio, cit., 589; sul ruolo degli organi rappresentativi ai fini della decisione politica sui diritti fondamentali si veda M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, IV, 1661 ss.

³⁵ L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, cit., 153.

Al contrario la regola giurisdizionale è deliberata in camera di consiglio, da corti separate da sensibilità differenti³⁶ e casualmente competenti in relazione al domicilio delle parti, con il rischio non infrequente di decisioni fra loro contrastanti; mentre l'unica funzione extra-processuale della motivazione è quella di consentire una spiegazione delle scelte discrezionali sottese alla singola pronuncia, con esclusione di ogni altra forma di controllo da parte dell'opinione pubblica³⁷.

In definitiva il rimedio all'inerzia del legislatore può trovarsi sul terreno della politica, sia attraverso il diniego del consenso da parte dei cittadini sia attraverso l'opera delle opposizioni, che però dovrebbero comportarsi con il medesimo senso di responsabilità richiesto a chi governa, non trasformare il parlamento nel teatro dei vizi della nazione³⁸.

³⁶ M. CAVINO, *L'intenzione del legislatore vivente: il significato dell'oggetto tra interpretazione conforme e diritto vivente*, in *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del Seminario svoltosi a Catania il 5 ottobre 2007*, a cura di F. Giuffrè e I. Nicotra, Torino, Giappichelli, 2008, 19.

³⁷ Per le radici della nozione di opinione pubblica si veda M. FIORILLO, *Corte costituzionale e opinione pubblica*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci e R.G. Rodio, cit., 93 ss.

³⁸ L. VIOLANTE, *Politica e menzogna*, Torino, 2013, 3 e 135 ss., rammenta due episodi avvenuti in aula, quello del cappio sventolato da un deputato nel 1993 e quello del senatore che mangiò delle fette di mortadella al momento della caduta del secondo governo Prodi nel 2008.

MANDATO IMPERATIVO E MANDATO DI PARTITO: IL CASO DEL MOVIMENTO 5 STELLE

Giorgio Grasso

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La contestazione del divieto di mandato imperativo. – 3. La revoca del mandato parlamentare. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Nello spirito dei Seminari annuali del Gruppo di Pisa, questo intervento è sollecitato, in modo particolare, dalla suggestiva relazione di Claudio De Fiores, tutta rivolta a distinguere i due concetti di *rappresentazione* della nazione e di *rappresentanza* del popolo, la prospettiva dell'art. 67 e quella dell'art. 49 della Costituzione, nel conseguente tentativo di verificare brevemente se alcune delle piste di ricerca presenti in essa possano applicarsi alle vicende relative al Movimento 5 Stelle, la cui storia, le cui regole statutarie e i cui obiettivi politici incrociano frontalmente il tema della rappresentanza politica¹.

Tale rilievo introduttivo giustifica anche il titolo che si è scelto e che riprende appunto un passaggio cruciale della citata relazione, laddove ci si interroga su dove possa «spingersi il mandato di partito nei moderni ordinamenti costituzionali», riservando al singolo parlamentare la decisione finale se «aderire alle indicazioni del partito, ravvisandole coerenti con gli interessi della nazione», piuttosto che individuarne «una cesura ed esprimere *coscientemente* il suo dissenso»². Ebbene questa opzione, su cui si è giocata la stessa difficile convivenza tra il principio, di matrice liberale, del libero mandato parlamentare e la posizione riconosciuta ai partiti politici dentro ai sistemi costituzionali democratici, è pesantemente contraddetta dal Movimento 5 Stelle, nella disciplina delle fonti che ne regolano l'attività, come nel concreto dispiegarsi della lotta politica perseguita dal movimento, a partire dalla sua fondazione, avvenuta nel 2009.

Secondo quanto si dimostrerà nelle rapide osservazioni che seguono, il Mo-

¹ Chi scrive ha avuto l'occasione di discutere del rapporto tra Movimento 5 Stelle ed alcuni fondamentali istituti della democrazia rappresentativa, nel corso del *10ème Congrès Français de Droit Constitutionnel*, tenutosi a Lille dal 22 al 24 giugno 2017, presentando una relazione intitolata: *Un coup d'oeil sur l'Italie. Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative*, in https://docs.wixstatic.com/ugd/75bfc7_f8c1dbd816e74e2db431772d831132-bd.pdf. Da questo testo è stato tratto anche il saggio *Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d'une notion constitutionnelle de populisme*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017.

² Così C. DE FIORES, *Da rappresentanti della nazione a rappresentanti dei gruppi parlamentari*, in questo Volume, relazione provvisoria, 8, corsivo dell'Autore.

Vimento 5 Stelle, infatti, affermando il vincolo del mandato e insieme a esso anche la possibilità di revocare i parlamentari eletti, in particolare quelli che rappresentano il movimento al Parlamento europeo, finisce per esprimere una concezione del tutto peculiare del vincolo di mandato partitico – non solo in funzione recessiva dell'art. 67 Cost., ma anche dello stesso art. 49 Cost. – che rimanda, per certi aspetti, ai *cabiers de doléance* della temperie politico-istituzionale precedente alla Rivoluzione francese, quando i partiti politici, nel senso che oggi conosciamo, neppure esistevano, e, per altri, al pensiero rivoluzionario giacobino e alla sua aspirazione a una rappresentanza basata sul mandato imperativo e sulla revocabilità degli eletti³. Con ciò sembrerebbe per sempre accantonata la celebre frase, pronunciata da Condorcet alla Convenzione nazionale: «Mandataire du peuple, je ferais ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier des mes devoirs envers lui»⁴, con il tentativo di recuperare, conseguentemente, quelle stringenti forme di controllo popolare sull'attività dei parlamentari che Robespierre, sempre nel contesto della Convenzione, aveva ben prefigurato: «Un peuple dont les mandataires ne doivent compte à personne de leur gestion n'a point de constitution»⁵, così ponendo, evidentemente, tutta una serie di domande sulla compatibilità di un'impostazione come questa con il quadro costituzionale vigente.

2. La contestazione del divieto di mandato imperativo

Leggendo lo statuto (anzi il non statuto) del MoVimento 5 Stelle, risalente al 2009, ma modificato nel 2016, si evidenzia immediatamente la volontà di una contestazione aperta verso l'istituto del mandato imperativo, da parte di un movimento che non vuole essere «un partito politico né si intende che lo diventi in futuro», un movimento che, stabilisce ancora l'art. 4, «vuole essere testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partitici e senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi». Del resto già nel 2005, uno dei fondatori del MoVimento 5 Stelle, Beppe Grillo, aveva scritto che attraverso il blog si sarebbe realizzata una vera democrazia, nella quale ciascuno poteva esprimere la propria opinione «senza i filtri

³ Sul punto N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 1 ss. e spec. 10.

⁴ Vedila citata, per esempio, in F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, 2012, 190.

⁵ Vedila riportata in N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 2.

dei mandarini di partito e delle redazioni dei giornali. È il passaggio dalla delega in bianco al politico, alla partecipazione del cittadino»⁶. Questo approccio è reso ancora più esplicito dal codice di comportamento degli eletti del Movimento 5 Stelle in Parlamento del 2013, in cui è previsto che «i parlamentari dovranno mantenere una relazione con gli iscritti tramite il recepimento delle loro proposte durante l'arco della legislatura», con l'obbligo di portare in aula le richieste di proposte di legge «originate dal portale del Movimento 5 Stelle attraverso gli iscritti ... se votate da almeno il 20% dei partecipanti».

Tuttavia, in modo del tutto contraddittorio, lo statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle, del 2012, afferma che «gli eletti eserciteranno le loro funzioni senza vincolo di mandato»; a parte la difficoltà di ricondurre compiutamente quest'ultimo atto dentro il sistema delle fonti interne di regolazione della vita del Movimento 5 Stelle, segnalata sia in dottrina, sia in giurisprudenza⁷, un po' tutte le concrete prassi poste in essere dal Movimento 5 Stelle durante la corrente legislatura, che ha visto per la prima volta gli eletti del movimento presenti in Parlamento, mostrano che i deputati e i senatori del Movimento 5 Stelle rappresentano effettivamente la nazione con mandato imperativo, in contrasto con l'art. 67 della nostra Costituzione, essendo i portavoce delle decisioni prese attraverso il blog *www.beppegrillo.it*⁸.

Tant'è che le situazioni nelle quali i parlamentari del Movimento 5 Stelle sono riusciti a manifestare il proprio dissenso ovvero hanno potuto votare, senza aderire alle indicazioni espresse mediante il voto *on-line*, sono molto rare, come è avvenuto, per esempio, durante la discussione del progetto di legge che avrebbe portato all'approvazione della legge n. 76 del 2016, sulle unioni civili, quando Grillo lasciò eccezionalmente liberi i parlamentari del movimento di decidere sulla questione della c.d. *stepchild adoption*, senza ricorrere a una nuova votazione, trattandosi di tema etico di tale portata da permettere che «i portavoce M5S al Senato poss[a]no comunque, in base ai dettami della loro coscienza, votare in maniera difforme dal gruppo, qualunque sia il risultato delle votazioni»⁹.

Questo condizionamento molto forte che i deputati e i senatori del MoVi-

⁶ La citazione è in R. VIGNATI, *Beppe Grillo: dalla TV ai palasport, dal blog al Movimento*, in *Il partito di Grillo*, a cura di P. Corbetta e E. Gualmini, Bologna, 2013, 39.

⁷ Si vedano, rispettivamente, A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014, 382 e 384, che, sottolineando che lo statuto dell'Associazione Movimento 5 Stelle non è citato nelle fonti regolamentari del Movimento 5 Stelle, dubita anche che si tratti del medesimo soggetto giuridico, e ordinanza del Tribunale di Roma del 12 aprile 2016, nella quale in più passaggi si evidenzia la diversità tra le due realtà associative, pur «intersecantesi dal punto di vista soggettivo, nella misura in cui gli aderenti al Movimento 5 Stelle aderiscano, a domanda, all'Associazione Movimento 5 Stelle».

⁸ Per l'indicazione di alcune di queste prassi vedi G. Grasso, *Un coup d'oeil sur l'Italie*, cit., 7-8.

⁹ Si veda l'intervento di Beppe Grillo sul blog *www.beppegrillo.it* dell'otto febbraio 2016.

mento 5 Stelle ricevono al momento di approvare un progetto di legge, piuttosto che quando si è trattato di scegliere un candidato alla Presidenza della Repubblica o un giudice costituzionale, è determinato dalle consultazioni *online*, svolte utilizzando una piattaforma di proprietà del capo politico e garante della formazione politica, per l'appunto Grillo. In tali votazioni spesso è accaduto che si siano pronunciate solo poche migliaia di iscritti certificati al blog (gli ultimi dati resi pubblici dal MoVimento 5 Stelle danno conto, del resto, di un numero di iscritti certificati appena superiore alle 135 mila unità), restando molto opache sia l'individuazione della linea politica, che può portare a votare o meno certi provvedimenti legislativi all'esame parlamentare e che è suscettibile, a volte, di repentini cambiamenti, sia le modalità attraverso le quali vi è stata la selezione dei candidati da sostenere in una certa elezione, come nel caso della rosa di nomi all'interno della quale si votò per scegliere nel 2015 il candidato del MoVimento 5 Stelle alla Corte costituzionale¹⁰.

3. La revoca del mandato parlamentare

Corollario del legame strettissimo tra parlamentari del MoVimento 5 Stelle e i loro elettori (in realtà, solo quella piccola quota di militanti iscritti e certificati al blog del movimento) è la possibilità di riconoscere un potere di revoca popolare del mandato parlamentare, riprendendo, con molte cautele davvero, conosciute esperienze del diritto costituzionale comparato. In quest'ottica, si segnala in particolare il codice di comportamento per i candidati del MoVimento 5 Stelle alle elezioni europee e per gli eletti al Parlamento europeo del 2014, che contiene un'interessante disposizione che obbliga il deputato del MoVimento 5 Stelle al Parlamento europeo a dimettersi, oltre che nel caso di condanna per un reato penale, anche solo in primo grado, «se ritenuto gravemente inadempiente al codice di comportamento e all'impegno al rispetto delle sue regole, assunto al momento della presentazione della candidatura nei confronti degli iscritti al MoVimento 5 Stelle». La definizione di questo grave inadempimento è deliberata, prosegue il codice, con un rimando un po' azzardato, «secondo il principio della democrazia diretta, detto "recall", già applicato negli Stati Uniti», in due diverse ipotesi: quando «almeno 500 iscritti al MoVimento 5 stelle alla data del 31/12/2012, residenti nella circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto, abbiano motivatamente proposto di dichiararlo gravemente inadempiente», ovvero quando «la proposta sia stata approvata mediante

¹⁰ Vedi anche S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, 808, nota n. 41, che, a proposito dell'individuazione dei candidati per l'elezione dei due giudici costituzionali nel 2015, si chiedono chi abbia fatto la preliminare selezione e con quale legittimazione.

votazione in rete a maggioranza degli iscritti al MoVimento 5 Stelle al 30/6/2013, residenti nella circoscrizione nella quale il deputato è stato eletto». A garanzia di quest'obbligo, in mancanza di dimissioni, è prevista una sanzione di ben 250 mila Euro, da versare al comitato promotore delle elezioni europee del MoVimento 5 Stelle, per poi devolgerlo a ente benefico.

Che l'idea di immaginare un qualche meccanismo di revoca dei parlamentari eletti possa non essere di per sé in contraddizione con un sistema di governo fondato sulla democrazia rappresentativa, potendosi in questo modo dare più vigore a una partecipazione democratica dal basso, mai così indebolita come di questi tempi, è una prospettiva di studio su cui dover seriamente riflettere¹¹; altra cosa, ovviamente, è costruire una procedura come quella appena descritta, che appare sotto molti punti di vista illegittima: perché la determinazione delle gravi ragioni che possono portare all'approvazione di una proposta di revoca (da motivare, tra l'altro, solo nel primo dei due casi sopra evidenziati) appare del tutto discrezionale; perché l'imposizione di una sanzione pecuniaria per chi decidesse di non dimettersi si configura come un mero ricatto, inaccettabile anche guardando a una dimensione strettamente privatistica dell'organizzazione di un partito politico; perché la genuinità di un procedimento di revoca dal mandato parlamentare implicherebbe che la revoca fosse richiesta dall'intero corpo elettorale che ha eletto il deputato, e non certamente da 500 persone iscritte al movimento, all'interno di una circoscrizione (come le circoscrizioni per l'elezione del parlamento europeo) che conta milioni di elettori, ovvero da una maggioranza degli iscritti da misurare comunque su numeri di poche decine di migliaia, visti i dati resi pubblici sugli iscritti certificati al blog¹².

Il tutto senza nemmeno scomodare troppo quella che sarebbe una palese violazione dell'art. 67 della Costituzione, se si trattasse dei parlamentari nazionali e non di quelli europei, rispetto ai quali valgono peraltro analoghe di-

¹¹ Come fa, molto efficacemente, C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in www.forumcostituzionale.it (18 maggio 2014), 3-4, in particolare. Analogamente ora M. AINIS, *Come salvare il Parlamento*, in www.repubblica.it, 28 aprile 2017, 1, che tra i diversi rimedi proposti per contaminare la democrazia rappresentativa, con elementi di democrazia diretta, suggerisce «la revoca degli eletti immeritevoli, attraverso un referendum personale indetto in corso di mandato».

¹² Per analoghe obiezioni, vedi A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, cit., 388, che ritiene che la doppia clausola descritta nel testo, di obbligo a dimettersi, alle condizioni indicate dal codice di comportamento, e di impegno a versare 250 mila Euro, in difetto di dimissioni, sia nulla per violazione di legge, e C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall*, cit., 8 ss. Una sanzione pecuniaria, questa volta di 150 mila Euro, è stata prevista anche dal codice di comportamento del MoVimento 5 Stelle, per le elezioni amministrative di Roma, del 2016; su tale previsione vedi il commento molto severo di A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma capitale. Un breve commento a partire da Trib. civ. Roma, ord. n. 779 del 17 gennaio 2017*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017, 12.

sposizioni, già nell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976 («I membri del Parlamento europeo votano individualmente e personalmente. Non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo»: art. 6), e poi nello Statuto dei deputati al Parlamento europeo del 2005, dove si afferma che «i deputati non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo» e si considera nullo qualsiasi accordo sulle dimissioni dal mandato prima della scadenza o al termine della legislatura, così come qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato (artt. 3 e 2)¹³.

4. Conclusioni

Ma, tornando al titolo di questo intervento, per avviarsi poi a concludere, lo squilibrio evidente che si realizza nel MoVimento 5 Stelle, a favore del vincolo del mandato di partito, rispetto al divieto del mandato imperativo a livello parlamentare, come può eventualmente giustificarsi, dall'angolo visuale del diritto costituzionale?

Ovvero, per dirla con altre parole, una volta che, senza sconti, si sia puntato il dito su ciò che si rischia di veicolare, disconoscendo la libertà garantita dall'art. 67 Cost., e cioè, in particolare, l'inammissibile subordinazione delle decisioni politiche di chi dovrebbe rappresentare la nazione intera alla volontà di un capo carismatico e autoritario (o forse di una coppia di leader, considerando il ruolo decisivo giocato all'interno del MoVimento 5 Stelle da Gianroberto Casaleggio, prima della sua scomparsa, nel 2016, e ora dal figlio Davide), che utilizza le consultazioni in rete per legittimare, con lo slogan «uno vale uno», quelle che sembrano essere il più delle volte le determinazioni di un uomo solo¹⁴, e senza entrare peraltro – ne mancherebbe lo spazio – in ulteriori, complesse, questioni che il MoVimento 5 Stelle pone, in tema per esempio di democrazia interna o di rapporto con il fenomeno del c.d. populismo¹⁵, non si può ignorare il tentativo di interpretare, per dirla con Natalino Irti, «ciò che freme e si agita nel profondo sentire di una collettività», quando una società «smarrisce la propria forma politico-giuridica» e non si riconosce più nello Stato e nelle vecchie istituzioni costituzionali¹⁶.

Dietro a questa radicale rottura di alcuni principi della democrazia rappre-

¹³ Vedi inoltre il Regolamento interno del Parlamento europeo del 2015, art. 2.

¹⁴ Che il MoVimento 5 Stelle sconti «una forte contraddizione tra la sua configurazione teorica come movimento di eguali (i «cittadini») e la tutela esercitata dal suo inventore e proprietario del blog» è segnalato in questo Volume anche da M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione*, 2, relazione provvisoria.

¹⁵ Vedine alcuni svolgimenti in G. Grasso, *Un coup d'oeil sur l'Italie*, cit., 1 ss.

¹⁶ Vedi N. IRTI, *Non possiamo ignorare il sottosuolo della società*, in *www.corriere.it*, 28 giugno 2017.

sentativa vi è, infatti, un disagio che non deve essere sottovalutato, per la sua capacità di minare le fondamenta del «rapporto di consonanza» tra i cittadini e lo Stato¹⁷, ben al di là, probabilmente, dell'antinomia tra l'anima democratica e l'anima liberal-garantista della nostra Costituzione e di tutte le soluzioni interpretative escogitate per far convergere gli artt. 49 e 67 del testo costituzionale, così come per conciliare il diritto a esercitare liberamente il mandato con il dovere di esercitarlo effettivamente «in modo conforme alla pretesa costituzionale di cui all'art. 67»¹⁸.

Non trascurare questo aspetto significa riconoscere che la libertà del mandato è diventata troppo spesso irresponsabilità verso gli elettori, con ciò favorendo un insieme di comportamenti opportunistici che trovano nei cambi di casacca, dall'una all'altra formazione partitica, dall'uno all'altro gruppo parlamentare, nel corso della legislatura¹⁹, forse solo la punta di un iceberg, molto più grande nella realtà delle cose²⁰.

Tentare di esercitare una qualche forma di controllo sul mandato parlamentare potrebbe contribuire a «riqualificare la rappresentanza e [a] rilanciare la partecipazione democratica»²¹, con l'obiettivo di ottenere una maggiore responsabilizzazione da parte di un ceto politico-parlamentare che mostra, invece, un crescente distacco dalla società²² e che, rispetto a casi non isolati, conosciuti alle cronache dei giornali, richiederebbe anche di utilizzare il parametro costituzionale dell'art. 54, sul dovere di adempiere con disciplina e onore le funzioni pubbliche affidate.

Con tutte le incognite e le cautele che nascono nell'impiegare gli strumenti della democrazia *on-line*, e senza auspicare l'avvento di una «immaginary democrazia fondata sull'identità tra rappresentanti e rappresentati»²³, serve però ripartire dal basso, allargando lo spazio della discussione, del confronto pubblico e della partecipazione popolare. Le modalità con cui il Movimento 5 Stelle sta cercando di smantellare l'antico istituto del libero mandato parlamentare, respingendo anche le forme di organizzazione partitica e di raccolta del consenso dei vecchi partiti del Novecento, lasciano parzialmente insoddisfatti,

¹⁷ Vedi ancora N. IRTI, *Non possiamo ignorare*, cit.

¹⁸ Seguendo l'impostazione ancora attualissima di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 237, 344 ss. e 347.

¹⁹ Vedi i dati riportati da M. AINIS, *Come salvare il Parlamento*, cit., 2.

²⁰ Un altro aspetto di grande preoccupazione è quello dell'assenteismo nei lavori parlamentari: vedi anche M. AINIS, *Come salvare il Parlamento*, cit., 2.

²¹ Così M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione*, cit., 4, il quale peraltro avverte dei rischi che nascono dalla «crescita di movimenti radicali, che diventano pericolosi quando mettono in discussione principi e valori democratici, come sta avvenendo in molti Paesi europei».

²² Così ancora M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione*, cit., 4.

²³ Temuta proprio alla fine del libro di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 348, di cui è la citazione.

come si è cercato di sostenere anche in queste brevi note. Ma un diritto costituzionale, che sappia cogliere i segnali che provengono dal «sottosuolo» della storia²⁴, deve cercare anche su questo versante le tracce di un possibile cambiamento.

²⁴ Ancora N. IRTI, *Non possiamo ignorare*, cit.

DINAMICHE ATTUALI DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO TRA LE PREROGATIVE DEL PARLAMENTO E LA RESPONSABILITÀ DEGLI “ESECUTIVI”

Elena Griglio

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il controllo parlamentare degli “esecutivi” – 2. Il controllo nel sistema parlamentare euro-nazionale: l’esperienza italiana – 3. La natura ibrida del controllo parlamentare nel sistema euro-nazionale. – 3.1. Una commistione di *oversight* e *scrutiny* – 3.2. Il superamento del binomio del controllo-direzione e controllo-verifica. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione. Il controllo parlamentare degli “esecutivi”

Il controllo parlamentare del Governo ha rappresentato, nell’esperienza italiana, una funzione per molti versi “recessiva”. In assenza di una esplicita “copertura” costituzionale, la funzione di controllo ha trovato affermazione solo sul piano della prassi costituzionale, oltre che sul terreno dei regolamenti parlamentari¹. Lo stesso ricorso ad una definizione in negativo dei poteri di controllo e di indirizzo politico come “non” legislativi conferma la preminente visione legicentrica del ruolo delle Camere². Ancora oggi, la funzione di controllo, pur essendo caratterizzata da un incremento di attività sia in Assemblea che in Commissione³, continua a scontare l’immagine di potere marginale, in termini di incisività ed efficacia.

Eppure, questa immagine, per molti versi ancora attuale, spiega solo una parte delle dinamiche del controllo che legano il Parlamento italiano al potere esecutivo distribuito tra il livello nazionale e quello europeo. Nel sistema costituzionale composito dell’Unione europea, i Parlamenti nazionali, pur privi di poteri di decisione diretta⁴, sono parte costitutiva del paradigma policentrico

¹ A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, 1970, 68 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milano, 1974, 33 ss.

² S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV, Torino, 1989, 107 ss.

³ V. P. CARETTI-M. MORISI, *Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano*, in *Quaderno dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 16, Torino, 2005, 139 ss.

⁴ Sul «progressivo riconoscimento» del ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea, v. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali: atti del XX Convegno annuale*, Catania, 14-15 ottobre 2005, Padova, 2007, 27 ss.

di controllo radicato nel doppio canale della rappresentanza parlamentare di cui all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea⁵. Nella logica del “sistema parlamentare euro-nazionale”⁶, il controllo non investe solo il Governo nazionale, ma si rivolge all'esecutivo europeo come potere composito, idealmente raffigurato dalla formula del «fragmented EU government(s)»⁷, che si alimenta della continua interazione tra i Governi degli Stati membri e i molteplici soggetti coinvolti nella definizione e implementazione delle politiche-pubbliche.

Nella dimensione euro-nazionale, lo schema del controllo parlamentare mostra alcuni elementi distintivi.

Da un lato, si registra un ampliamento della platea degli organi soggetti al controllo parlamentare: oltre al Governo nazionale e alle istituzioni europee dal medesimo partecipate in via diretta (il Consiglio e il Consiglio europeo), anche altre istituzioni più eminentemente ‘tecniche’ (come la Commissione) o “indipendenti” (come la Banca centrale europea) e le stesse sedi intergovernative meno formalizzate (come l'Euro-group o gli Euro-Summit) sono soggetti, in maniera più o meno mediata, al controllo di ciascun Parlamento nazionale⁸.

Dall'altro lato, il controllo dell'esecutivo frammentato euro-nazionale non agisce secondo lo schema classico dell'azione parlamentare diretta sul Governo nazionale: la responsabilità istituzionale degli organi esecutivi europei può, infatti, essere fatta valere dai Parlamenti nazionali solo in via mediata, attraverso un'azione rivolta all'esecutivo nazionale. Il controllo rimane quindi una funzione relazionale⁹, ma vi è un diverso rapporto con la responsabilità, e quindi con la sanzione, rispetto ai meccanismi di controllo veicolati attraverso i circuiti fiduciari classici¹⁰.

La dimensione del controllo dei Parlamenti nazionali ha conosciuto nell'ultimo decennio numerose sollecitazioni. Al suo rafforzamento hanno contribuito non solo il Trattato di Lisbona, con il conferimento di “poteri europei”

⁵ L. BESSELINK, *National Parliaments in the EU's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm*, in P. KUIVER (ed), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen, 2006, 117 ss.

⁶ A. MANZELLA, N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014; N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell'Unione europea: le diverse letture possibili*, in A. CIANCIO (cur.), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 365-396 (e in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2014); A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2015.

⁷ D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, vol. 77, n. 1, 2014, 29 ss.

⁸ W. WESSELS et al., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone Summits*, European Parliament - Directorate General for Internal Policies Study, 2013, <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

⁹ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 117.

¹⁰ Con riferimento al controllo nelle Camere alte estranee al circuito fiduciario, v. M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, 2.

in capo ai Parlamenti nazionali, primo fra tutti il controllo di sussidiarietà, ma anche la “nuova” *governance* economica europea, che ha riconosciuto ai Parlamenti nazionali poteri di “partecipazione” talora assimilabili al controllo. Ulteriori sviluppi sono *in itinere* con il controllo parlamentare su Europol e Eurojust¹¹.

Tali proiezioni ed applicazioni europee della funzione di controllo non appaiono ultronee rispetto al controllo tradizionale del Parlamento sul Governo nazionale. La natura composita del sistema euro-nazionale fa sì che i due livelli non siano scindibili e che il Parlamento possa utilizzare entrambe le dimensioni, nazionali ed europee, del controllo, in una sorta di “two-level game”¹². Da un lato, i temi e le procedure di controllo relativi alla partecipazione all’Unione europea possono talora offrire al Parlamento l’opportunità di fare valere specifici profili di responsabilità del Governo nazionale. Di converso, il Parlamento può utilizzare il “canale” dell’esecutivo nazionale per farsi portatore di specifiche istanze di controllo relative alla *governance* europea.

Alla disamina di alcune delle più significative tendenze connesse alla “europeizzazione” della funzione di controllo è dedicato il presente contributo. Dopo una breve ricognizione dei “nuovi” strumenti di controllo riferibili alla dimensione euro-nazionale (§ 2), ci si soffermerà ad analizzare come, nel sistema parlamentare euro-nazionale, si registri una ibridizzazione sia della concezione statica (§ 3.1.), sia della declinazione meccanica del controllo in procedure e atti rivolti all’esecutivo (§ 3.2.). Nelle conclusioni, infine, si offrirà una lettura in termini di continuità e discontinuità di queste nuove tendenze della funzione di controllo.

2. Il controllo nel sistema parlamentare euro-nazionale: l’esperienza italiana

In Italia, è possibile parlare di una “europeizzazione” del controllo parlamentare indotta dalle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e poi proseguita con la riforma della *governance* economica. Tale “europeizzazione” è stata integralmente operata da fonti extra-parlamentari che, coerentemente con la natura composita delle fonti del sistema euro-nazionale, appartengono ora al diritto originario o derivato europeo, ora alla legislazione di “adattamento” italiana. Le Camere si sono limitate a “recepire” tali novità con misure di rango

¹¹ Sia consentito rinviare a E. GRIGLIO, *I Parlamenti dell’Unione europea alla prova di Europol: verso un esercizio «collettivo» del controllo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2016, 548 ss.

¹² A. BENZ, *An Asymmetric Two-Level Game: Parliaments in the Euro Crisis*, in B. CRUM, J.E. FOSSUM (cur.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, Colchester, ECPR Press, 125 ss.

essenzialmente amministrativo, espressamente configurate come “sperimentali” o comunque prive di valore vincolante¹³.

In primo luogo, dal livello europeo, attraverso la partecipazione al dialogo politico e al controllo di sussidiarietà¹⁴, il Parlamento italiano ha acquisito un nuovo strumento di controllo “a doppio oggetto”. Se lo scopo originario di tali meccanismi è utilizzare gli spazi aperti dalla partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo per controllare l’operato della Commissione europea¹⁵, non risulta ultroneo un loro impiego quali strumenti di controllo dell’operato del Governo nazionale nella gestione degli affari europei¹⁶, in prospettiva anche della sua partecipazione alle riunioni del Consiglio.

In risposta alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, un complessivo rafforzamento del controllo parlamentare sugli “affari europei” è stato promosso a livello nazionale con la legge 24 dicembre 2012, n. 234. Una pluralità di previsioni ed interventi contribuiscono a tale obiettivo, da quelli relativi al rafforzamento degli obblighi di informazione a carico del Governo sugli atti e i documenti prodotti dall’Unione europea all’individuazione del Presidente del Consiglio quale interlocutore unico degli indirizzi assunti sui progetti di atti normativi e sulle politiche europee¹⁷. Anche alcuni rinvii espliciti ai regolamenti delle Camere (finora non attuati in forma specifica) appaiono preordinati a configurare o rafforzare i poteri di controllo del Parlamento rispetto alla gestione degli affari europei¹⁸.

Inoltre, alcune delle misure europee adottate in risposta alla crisi economica

¹³ Cfr. D. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2011; A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2013.

¹⁴ *Ex multis*, cfr. P. CASALENA, N. LUPO, C. FASONE, *Commentary on Protocol No.1 annexed to the Treaty of Lisbon’ (On the role of National Parliaments)*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (cur.), *The Treaty on European Union*, Berlin – Heidelberg, Springer, 2013, 1529 ss.

¹⁵ V. G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European Public Law*, n. 4, 2011, 649 ss.; K. BORONSKA, HRYNIEWIECKA, *Legitimacy through Subsidiarity? The Parliamentary Control of EU Policy-making*, in *Polish Political Science Review*, n. 1, 2013, 84-99.

¹⁶ V. T. RAUNIO, *The gatekeepers of European integration? The functions of national parliaments in the EU political system*, in *Journal of European Integration*, vol. 33, 2011, 315. Sulle specifiche implicazioni per il Parlamento italiano, cfr. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2011, 353 ss.

¹⁷ Cfr. E. ALBANESI, *Il ruolo del Parlamento nelle nuove norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea (artt. 3-17, l. 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013; G. PICCIRILLI, *Il ricorso alla legge per l’esercizio dei poteri “europei” da parte del Parlamento italiano. Spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2013.

¹⁸ Cfr. gli artt. 6, 7, 8 e 15.

e finanziaria, a partire dai cd. *Six-Pack* e *Two-Pack*, sembrano alludere ad una valorizzazione dei poteri di controllo dei Parlamenti nazionali. Il tema è controverso¹⁹, ma degna di nota in alcuni regolamenti dell'UE è la presenza di numerosi (seppure "isolati") rinvii a poteri di "partecipazione" dei Parlamenti nazionali, preordinati a diverse finalità: rafforzare il diritto di informazione sull'andamento del processo decisionale intergovernativo in ambito economico e finanziario²⁰; alimentare un "dialogo" tra i Parlamenti nazionali e le istituzioni europee²¹; prefigurare la partecipazione delle assemblee rappresentative nazionali alla *governance* economica, con poteri di indirizzo/controllo²².

A livello nazionale, queste nuove dimensioni procedurali del controllo in ambito economico e finanziario hanno trovato una esplicita "copertura" nella legge costituzionale n. 1 del 2012. Nell'affidare alle due Camere la funzione di controllo sulla "finanza pubblica", *secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti*, l'art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012²³ sembra preludere ad una vera e propria "creazione" di procedure ed istituti destinati a condizionare in maniera determinante il rapporto tra Governo e Parlamento, nonché tra maggioranza ed opposizione²⁴. In realtà, fino ad oggi, l'"europeizzazione" del controllo di finanza pubblica è avvenuto in forma "non" specifica, in parte ad opera della legislazione ordinaria²⁵, in parte con prassi interpretative delle due Camere²⁶.

¹⁹ D. JANČIĆ (cur), *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford, Oxford University Press, 2017. B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, 1 ss.

²⁰ Vedi la premessa n. 1, l'art. 3, c. 1 e l'art. 14, c. 3 del Reg. n. 472/2013/UE; l'art. 11, c. 2 del Reg. n. 473/2013/UE.

²¹ Cfr. gli artt. 3, c. 8, 3, c. 9, 7, c. 11 e 14, c. 5 del Reg. n. 472/2013/UE e l'art. 7, c. 3 del Reg. n. 473/2013/UE sulla consultazione della Commissione sulla proposta di legge di bilancio.

²² Il riferimento è alla partecipazione dei Parlamenti nazionali all'adozione dei programmi di stabilità e convergenza, ex artt. 3, c. 4 e 7, c. 4 del Reg. n. 1466/1997/CE, come modificati dal Reg. n. 1175/2011/UE. Cfr. D. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA, N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit, 247 ss. nonché a E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol.1, part. II, 2012, 345 ss.

²³ Per approfondimenti, sia consentito rinviare a E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2013, nonché ID., *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo perfetto*, in *Il Filangieri. Quaderno. 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 199 ss.

²⁴ R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri - Quaderno 2011*, Napoli, 2012, 42.

²⁵ Cfr. l'art. 9, c. 1 e 10, c. 2 e 5, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, di contabilità e finanza pubblica, come modificata dalla Legge 7 aprile 2011, n. 39, per adeguare il Documento di Economia e Finanza (DEF) alle novità del semestre europeo.

²⁶ V. le prassi interpretative sull'applicazione degli art. 118-bis, c. 3 r.C. e art. 125-bis, c. 3 r.S. all'esame del DEF, che si conclude con l'approvazione di una risoluzione in Assemblea.

Infine, ulteriori sollecitazioni sono legate alla cooperazione inter-parlamentare in ambito europeo che, nel suo polimorfismo²⁷ e nei suoi diversi formati, nonostante gli esiti incerti finora conseguiti²⁸, rappresenta per il Parlamento italiano una dimensione strumentale al potenziamento del controllo²⁹.

3. La natura ibrida del controllo parlamentare nel sistema euro-nazionale

3.1. Una commistione di oversight e scrutiny

Tra le funzioni parlamentari, il controllo è forse quella che maggiormente sfugge al tentativo di un inquadramento giuridico. Ne è testimonianza la presenza, in lingua inglese, di una pluralità di termini – *oversight*, *scrutiny*, *control*, *supervision* –, apparentemente utilizzati come sinonimi ad indicare la posizione del Parlamento come organo di «critica privilegiata»³⁰ nei confronti degli organi di governo.

Tali lemmi si sovrappongono e confondono nella pratica parlamentare, in dottrina e letteratura. Tuttavia, è possibile evidenziare una differenziazione di fondo tra le due nozioni più ricorrenti di *oversight* e *scrutiny*, che sono associate a due concezioni statiche profondamente diverse del controllo parlamentare³¹, a loro volta dipendenti da una diversa collocazione nella forma di governo³².

Da un lato, la nozione di *oversight* è quella comunemente utilizzata ad indicare il «review of policy implementation»³³ come prerogativa del Congresso nelle forme di governo presidenziali. Essa indica una concezione oppositoria del controllo, che si esplica *ex post* e si fonda sul rapporto competitivo tra il

²⁷ C. PINELLI, *Il polimorfismo delle relazioni interparlamentari*, in C. DECARO, N. LUPO, *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, 2009, 345 ss.

²⁸ N. LUPO, C. FASONE (cur.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2016. D. FROMAGE, *Increasing Interparliamentary cooperation in the EU: Current Trends and Challenges*, in *European Public Law*, n. 22, 2016, 749 ss.

²⁹ Su questa prospettiva, v. E. GRIGLIO, *Procedures vis-à-vis the European Parliament and the Other National Parliaments: Interparliamentary Cooperation*, in corso di pubblicazione in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament in the European Union*, London.

³⁰ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 90 ss.

³¹ D. OLSON, *Legislatures and Administration*, in R. STAPENHURST, R. PELIZZO, D. OLSON, L. VON TRAPP (cur.), *Legislative Oversight and Budgeting: a World Perspective*, Washington, 2008.

³² K. STRØM, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, in *European Journal of Political Research*, n. 37, 2000, 271 ss.

³³ *Ibidem*, 324.

potere legislativo e quello esecutivo tipico di sistemi contraddistinti da una marcata separazione di poteri³⁴. Tale termine si è imposto anche nella pratica inter-parlamentare e negli approcci comparati di ampio spettro³⁵.

Dall'altro lato, il termine *scrutiny*, più radicato nell'uso britannico, è di regola utilizzato ad indicare il complesso delle interazioni tra il Parlamento e il Governo. Esso contraddistingue le forme di governo di stampo Westminster ove il focus non è tanto sul "potere" di controllo che il Parlamento è chiamato ad esercitare nei confronti dell'esecutivo, quanto piuttosto sulla posizione di *responsibility*, e quindi di *accountability*, del Governo di fronte al Parlamento³⁶. Questa concezione del controllo si alimenta della complessa e continuamente mutevole relazione tra il governo, la maggioranza parlamentare e l'opposizione, intrinsecamente permeata da interazioni di tipo politico³⁷, e copre anche la dimensione *ex ante* che precede la decisione o l'azione governativa.

Se la nozione di *scrutiny* è stata utilizzata dai Trattati europei ad indicare il controllo di sussidiarietà dei Parlamenti nazionali, la funzione di controllo nella dimensione parlamentare euro-nazionale risulta permeata da entrambe le concezioni avversariali e cooperativa del controllo, che spesso convivono all'interno della medesima procedura.

Da un lato, molte delle procedure analizzate tendono ad evidenziare la matrice interistituzionale del controllo come relazione (tendenzialmente oppositoria, in termini quindi di *oversight*) che lega l'"istituzione-Parlamento" con "l'istituzione-Governo", nella sua veste *multilevel* e frammentata. In tali pro-

³⁴ M.D. McCUBBINS-T. SCHWARTZ, *Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms*, in *American Journal of Political Science*, n. 28, 1984, 165 ss.

³⁵ H. YAMAMOTO, *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*, Geneva, Inter-parliamentary Union, 2007 (<http://www.ipu.org/english/books.-htm#oversight08>). R. PELIZZO, R. STAPENHURST, *Government accountability and legislative oversight*, New York, 2014.

³⁶ Su questo approccio, risalente agli studi di W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1867 e A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution* (1915), London, 1956; G. MARSHALL (cur.), *Ministerial responsibility*, Oxford, 1989; D. WOODHOUSE, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, Oxford, 1994; C. TURPIN, *Responsibility in Government*, in *Public Policy and Administration*, n. 11, 1996, 35 ss. In Italia, uno studio monografico sul tema è offerto da F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012.

³⁷ Tale inquadramento contraddistingue alcuni tra i classici studi dottrinali stranieri in tema di controllo; *ex multis*, v. H.P. SCHNEIDER, *Entscheidungsdefizite der Parlamente: über die Notwendigkeit einer Wiederbelebung der Parlamentsreform*, Tübingen, 1980, *passim*; E. BUSCH, *Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung*, Heidelberg, 1983, *passim*; M. ARAGON REYES, *El control parlamentario como control político*, in *Revista de Derecho Político*, n. 23, 1986, 9 ss.; A. EMBID IRUJO, *El control parlamentario del gobierno en la jurisprudencia del Tribunal constitucional*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 31, 1991, 179 ss.; F.J. GARCIA ROCA, *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamento (y a la luz del art. 2302 de la Constitución)*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 42, 1995, 161 ss.

cedimenti si registra un crescente ricorso a schemi trasversali di controllo parlamentare, contraddistinti da un approccio tendenzialmente *bipartisan*, fondato sul coinvolgimento in forma paritaria di tutti i gruppi parlamentari e dall'imputazione all'intera Camera, anziché ad un suo specifico settore, dell'azione di controllo e dei suoi risultati³⁸. Tali schemi di controllo sono contraddistinti dall'utilizzo di una pluralità di parametri, afferenti non solo a valutazioni di opportunità politica, ma talora espressamente fondati su argomentazioni e dati giuridici, economici o finanziari.

Dall'altro lato, in alcune procedure, come il controllo di sussidiarietà, riemergono chiaramente elementi di *scrutiny* fondati sulla continuità tra la maggioranza parlamentare e l'esecutivo nazionale. Stante la varietà di approcci parlamentari sulle finalità, tecniche attuative e ambito di applicazione del controllo di sussidiarietà³⁹, non è raro che i Parlamenti operino in senso adesivo rispetto alle posizioni assunte dal Governo nazionale a livello europeo⁴⁰. Il caso recente del terzo "cartellino giallo" sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi sembra confermarlo⁴¹.

Tuttavia, se lo si guarda nella prospettiva dell'interazione dei Parlamenti nazionali con la Commissione europea, il controllo di sussidiarietà ritorna ad essere uno strumento di *oversight* in senso tecnico, operando in quella chiave avversariale e competitiva tipica dei sistemi a marcata separazione dei poteri. Tale dimensione di controllo sembra assumere significato specialmente se l'*Early Warning System* è visto come uno strumento di controllo collettivo da parte dei Parlamenti nazionali⁴².

³⁸ C. SPRUNGK, *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union*, in *Journal of European integration*, n. 35, 2013, 547 ss.

³⁹ V. I. COOPER, *Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology*, in A. J. CORNELL, M. GOLDONI, *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, Oxford, 2017, 17 ss.

⁴⁰ Sulle condizioni politico-istituzionali che incentivano questo approccio, v. K. GATTERMANN, C. HEFFTLER, *Beyond institutional capacity: Political motivation and parliamentary behaviour in the early warning system*, in *West European Politics*, vol. 38, 2015, 305 ss.

⁴¹ D. JANÇIC, *EU Law's Grand Scheme on National Parliaments. The third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward*, in D. JANÇIC (cur.), *National Parliaments*, cit., 299 ss.

⁴² A. CYGAN, *Collective subsidiarity monitoring by national parliaments after Lisbon: the operation of the early warning mechanism*, in M. TRYBUS, L. RUBINI (cur.), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham e Massachusetts, 2012, 55 ss.; I. COOPER, *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, n. 35, 2012, 441 ss.

3.2. *La immediatezza presidenzialistica*

Il controllo parlamentare nello spazio euro-nazionale non solo risponde a diverse concezioni statiche del controllo parlamentare, ma offre anche una risposta operativa alla dicotomia, ben nota alla giuspubblicistica italiana⁴³ e sconosciuta alla dottrina di molti ordinamenti europei, tra controllo e indirizzo politico.

Come noto, infatti, stante la peculiare trasversalità che contraddistingue la funzione di controllo⁴⁴ nella più generale polivalenza dei procedimenti parlamentari⁴⁵, controversa per la dottrina italiana è la possibilità di ricondurre allo schema del controllo anche il momento dell'indirizzo politico. Quest'ultimo, tradizionalmente fondato sulla omogeneità tra maggioranza e Governo, è ritenuto da alcuni estraneo alla fase del controllo, connotando invece la fase fiduciaria e incidentalmente quella legislativa⁴⁶.

A tale dicotomia tra indirizzo e controllo è legato il binomio del controllo-direzione e controllo-verifica che, in una forma di governo parlamentare come quella italiana, si contraddistingue anche per il diverso ruolo delle forze di maggioranza ed opposizione⁴⁷.

Con il "controllo-direzione" si indica quella dimensione del controllo preordinata a verificare l'adempimento, da parte del Governo, dell'obbligo di conformare il proprio operato agli indirizzi politici definiti dal Parlamento. Il collegamento con atti parlamentari (a partire dalla mozione di fiducia) soggetti al voto di ciascuna Camera contribuisce a spiegare perché il controllo-direzione veda un protagonismo delle forze parlamentari di maggioranza⁴⁸.

Alla formula del "controllo-verifica" corrisponde invece la concezione del controllo quale meccanismo di valutazione dei risultati conseguiti dal Governo rispetto al vincolo dell'opportunità politica, nelle sue molteplici accezioni. In

⁴³ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, n. 1-2, 1939, 53 ss., ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015 e C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931 (rist. Milano, 2000). Sui successivi sviluppi dottrinali, v. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985 e ID., *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, 1993, 24 ss.

⁴⁴ N. LUPO, *La funzione di controllo nell'ordinamento parlamentare italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 3.

⁴⁵ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Anuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 213 s.

⁴⁶ Così A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, cit., 8.

⁴⁷ V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 718.

⁴⁸ L. CIAURRO, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure di controllo parlamentare. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (cur.), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, 103.

linea di principio, a tale formula è orientata in via prevalente l'attività di controllo posta in essere dall'opposizione⁴⁹.

La distinzione delle fasi del controllo-direzione e del controllo-verifica si scontra con la natura ibrida del controllo nello spazio parlamentare euro-nazionale che confonde e rimescola momenti di indirizzo politico e di controllo in senso stretto. Rispetto al processo decisionale euro-nazionale, il Parlamento italiano, tradizionalmente privo di una strumentazione di controllo dell'operato europeo del proprio esecutivo assimilabile a quella utilizzata dai Parlamenti del Nord Europa⁵⁰, ha infatti fatto ricorso a procedure e strumenti normalmente ricondotti dalla giuspubblicistica italiana alla fase dell'indirizzo politico, come le risoluzioni⁵¹ e le mozioni, ripensandoli in una chiave più propriamente "valutativa".

Anche il nuovo controllo "costituzionalizzato" di finanza pubblica è associato ad una azione non solo nella fase *ex post* della verifica sulla corretta esecuzione del bilancio, ma anche nella fase *ex ante*⁵², che anticipa la predisposizione della legge di bilancio e che specialmente la nuova procedura del Semestre europeo sembra aver valorizzato⁵³.

Infine, la partecipazione alla cooperazione inter-parlamentare può essere vista non solo come dimensione ove il Parlamento italiano, unitamente agli altri Parlamenti nazionali, può svolgere a livello collettivo un'azione che è insieme di stimolo, indirizzo e controllo nei confronti degli esecutivi⁵⁴. Nella sua veste strumentale al rafforzamento del ruolo svolto a livello na-

⁴⁹ V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento: le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, 431.

⁵⁰ Sull'istituto dei "mandati" al Governo nella gestione degli affari europei adottato dai Parlamenti di Danimarca, Austria, Estonia, Finlandia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Svezia, v. D. FINKE-M. MELZER, *Parliamentary Scrutiny of EU Law Proposals in Denmark: Why do Governments request a Negotiation Mandate?*, Vienna, 2012, 127; K. AUEL-O. ROZENBERG-A. THOMAS, *Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains*, OPAL Online Paper Series, n. 10, 2012.

⁵¹ Per la partecipazione al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico entrambe le Camere, seppure con forme e modalità differenti, hanno fatto ricorso allo strumento delle risoluzioni ex art. 125 r.C. e art. 143 r.S. (v. N. LUPO, *The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate*, in A.J. CORNELL-M. GOLDONI, *National and Regional Parliaments*, cit., 17 ss.). Anche il DEF è approvato con una risoluzione (v. *supra*).

⁵² Sull'esigenza di «affinare» gli strumenti del controllo parlamentare «rendendoli idonei ad «inseguire *ex post*» e, dove possibile, a «condizionare *ex ante*» la catena delle responsabilità nei processi decisionali multi-livello», N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002, 969.

⁵³ V. G. RIVOCSECCI, C. BERGONZINI, *L'art. 81 e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017, 239 ss.

⁵⁴ I. COOPER, *The politicization of interparliamentary relations in the EU: constructing and contesting the 'Article 13 conference' on economic governance*, in *Comparative European Politics*, n. 14, 2016, 196 ss.

zionale dai Parlamenti rispetto al “proprio” Governo, essa prelude infatti indistintamente all’esercizio di poteri di controllo-direzione e controllo-verifica⁵⁵.

4. Conclusioni

Una funzione per lungo tempo recessiva nell’esperienza parlamentare italiana come quella di controllo sembra riscoprire una rinnovata vitalità nell’interazione delle due Camere con gli “esecutivi”, al plurale. Si tratta di processi che devono essere considerati nell’ambito delle sfide relative alla rilegittimazione del Parlamento a fronte dell’*empowerment* del Governo e delle trasformazioni rappresentanza⁵⁶.

Nella dimensione del sistema parlamentare euro-nazionale, si registra infatti una ibridizzazione della funzione di controllo. Un potere tradizionalmente radicato nelle dinamiche di *scrutiny* del rapporto fiduciario tra la maggioranza parlamentare, il Governo e le opposizioni sembra oggi sperimentare un richiamo a modelli più vicini all’esperienza del *congressional oversight*.

Alcune procedure parlamentari di recente affermazione nella prassi delle due Camere, “ereditate” dal livello europeo, rappresentano emblematicamente questa concezione. Il riferimento è, in particolare, alla partecipazione al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico, nonché al controllo di “finanza pubblica” legato ai procedimenti euro-nazionali della nuova *governance* economica. Tali procedimenti precludono a modelli ibridi, preordinati al controllo dell’esecutivo sia nazionale che, indirettamente, europeo, i quali tendono ad evidenziare la dimensione unitaria dell’azione di controllo parlamentare, risultante da un confronto trasversale agli schieramenti politici e fondata su un crescente ricorso a parametri tecnici di giudizio.

La risposta italiana a tali sollecitazioni si sostanzia nel ricorso a nuovi schemi attuativi, trasversali rispetto ai due paradigmi del controllo-direzione e controllo-verifica, che includono accanto alla verifica dell’operato degli esecutivi anche momenti di indirizzo, proposta, autorizzazione.

In assenza di una “europeizzazione” delle procedure parlamentari veicolata attraverso una riforma dei regolamenti, il ricorso a questi schemi ibridi di controllo rivela, accanto al suo contenuto innovativo, un’implicita continuità con il passato. Tale opzione è infatti un chiaro segnale del mancato re-

⁵⁵ E. GRIGLIO, *Procedures vis-à-vis the European Parliament and the Other National Parliaments: Interparliamentary Cooperation*, in corso di pubblicazione in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament in the European Union*, London, Hart Publishing.

⁵⁶ G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017.

cepimento nell'esperienza italiana di strumenti e procedure di controllo operanti in senso più marcatamente oppositorio, incidenti sul *cleavage* inter-istituzionale anziché su quello politico, secondo l'esperienza dei Parlamenti del Nord Europa⁵⁷. In risposta all'ibridizzazione della concezione statica del controllo, sarebbe infatti stato auspicabile registrare una maggiore innovatività sul terreno delle relative declinazioni meccaniche, attingendo a schemi attuativi capaci di valorizzare, in chiave competitiva, la dimensione valutativa del controllo sia nella fase *ex ante* che precede la decisione politica che in quella *ex post*.

⁵⁷ In questo senso, il Parlamento italiano non sembra avere sfruttato appieno le nuove «opportunity structures» offerte dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali che non hanno tradizionalmente svolto un ruolo proattivo negli affari europei; cfr. C. NEUHOLD, A. STRELKOV, *New opportunity structures for the “unusual suspects”? Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance* in *OPAL Online Paper Series*, no. 4, 2012.

ALCUNE RIFLESSIONI SULL'EVOLUZIONE DELLE ATTIVITÀ NORMATIVE

Massimiliano Malvicini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcuni profili di innovazione istituzionale del Parlamento italiano. – 3. Spunti conclusivi.

1. Introduzione

Le assemblee parlamentari, in Italia come nelle altre democrazie occidentali, in quanto istituzioni rappresentative del corpo elettorale, sono al centro dei rapporti che intercorrono da un lato tra gli enti costitutivi dell'ordinamento e dall'altro tra le varie articolazioni della società civile. Al di là dei loro principi ispiratori, vale a dire delle ragioni di fondo che ne hanno determinato l'origine, l'evoluzione e la conformazione istituzionale, i parlamenti ricoprono una posizione “cardine” nei sistemi democratico-rappresentativi dal momento che, oltre a ricevere stimoli, suggestioni e pressioni dalla società e dagli altri soggetti del circuito istituzionale, cercano «spesso, in proprio e, nella misura del possibile, autonomamente, di offrire soluzioni e di dare informazioni, di individuare problemi»¹. In questo senso, i parlamenti sono degli organi *attivi* oltre che *reattivi*, che agiscono sia in risposta agli *input* provenienti dall'esterno, che a seguito di autonoma dinamica interna².

Il Parlamento italiano non fa eccezione. Infatti, la sua peculiarità rispetto altri organi costituzionali è ben testimoniata dall'espressione del “porticato tra lo Stato e la società civile”, che richiama immediatamente alla mente il suo collegamento con il corpo elettorale³; allo stesso tempo, dato che il monopolio statale della sovranità è scomparso assieme al monopolio parlamentare della rappresentanza⁴, e dato che la c.d. “crisi del Parlamento” (insieme alla crisi dei partiti ovvero della Politica) rimane un riferimento concettuale dal quale è dif-

¹ G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, 14-15.

² *Ibidem*.

³ Espressione attribuita a G.W.F Hegel da A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 19.

⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in «*Quaderni Coostituzionali*», 22, 2002, n. 1, 48.

⁵ Ad esempio, rimane di un'estrema attualità quanto affermato da Enzo Cheli nel 1978, a “soli” trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione: «Esiste nel nostro paese un atteggiamento diffuso che induce a guardare al Parlamento come al settore più seriamente ‘ammalato’ dell'apparato costituzionale: atteggiamento non nuovo, ove si pensi al peso di certe tradizioni culturali e psicologiche già molto vive e presenti nelle letteratura pubblici-

ficile sottrarsi⁵, una discussione in chiave prospettica – che analizzi i limiti e le prospettive dell’istituzione parlamentare – si ritiene di grande utilità. In questo senso, rivolgere l’attenzione in direzione dell’accesso alle informazioni e della loro rielaborazione da parte delle due Camere sembra un’attività funzionale alla comprensione del *se* e del *come* il Parlamento si stia trasformando “da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro”.

Del resto, nel momento in cui si fa riferimento all’attività parlamentare, è quasi sempre l’attività legislativa a costituire il principale oggetto di indagine, sia nel caso in cui ci si orienti in direzione degli organi, degli istituti e delle procedure che sorreggono l’attività legislativa, sia nella circostanza in cui si faccia riferimento alla c.d. “qualità della legislazione”. Al contrario, le funzioni di controllo, di indirizzo e le funzioni informative vengono tutt’ora considerate come recessive in termini di incisività e di efficacia rispetto alla funzione legislativa⁶. Al contempo, a causa della loro natura intrinsecamente politica, un loro inquadramento concettuale, prima ancora che giuridico, continua a sfuggire⁷.

Eppure, al pari del controllo politico, la trasformazione degli istituti e delle procedure di acquisizione delle informazioni e della loro rielaborazione da parte delle Camere rappresenta un ambito di studio meritevole di attenzione. Questo tema, infatti, oltre ad essere intimamente correlato, ad esempio, con l’attività istruttoria delle commissioni parlamentari, assume una particolare rilevanza non solo in corrispondenza con lo sviluppo delle tecnologie dell’informazione, ma anche nei confronti delle modalità con le quali le Camere si rapportano con i soggetti portatori di conoscenze ovvero destinatari degli interventi pubblici permettendo, in estrema sintesi, di sostanziare oggettivamente e soggettivamente i rapporti del nostro parlamento con il sistema socio-istituzionale circostante.

stica italiana alla fine del secolo scorso. Il fatto è che anche oggi – ma, forse, oggi più di quanto non sia mai accaduto in passato – ogni discorso condotto sul Parlamento italiano tende sempre a sfociare in un giudizio sulla ‘crisi’ che verrebbe a minare alla base la vita di tale organismo». E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, 95.

⁶ E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale - Il Filangieri, Quaderno ARSAE 2015-2016*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, Jovene, 2017, 201.

⁷ *Ivi*, 205.

2. Alcuni profili di innovazione istituzionale del Parlamento italiano

Al contrario di quanto avveniva nel regime statutario, le attività con le quali le Camere raccolgono le informazioni sono attribuzioni autonome in quanto non sono intrinsecamente limitate ad una esclusiva interlocuzione con il governo⁸. Questa lettura trova conferma nelle disposizioni regolamentari che si sono caratterizzate per un ampliamento dei canali informativi verso altri soggetti dell'ordinamento soprattutto a partire dalle riforme degli anni Settanta⁹.

Da un punto di vista generale, la dottrina ha rinvenuto nelle indagini conoscitive [art. 144 RC; art. 48 RS] e nelle audizioni, sia formali [artt. 143, cc. 1 e 2, RC; artt. 46 e 47 RS] che informali, i principali strumenti con i quali vengono acquisite le informazioni utili al lavoro parlamentare¹⁰.

Posto ciò, alcuni studiosi hanno evidenziato le grandi potenzialità che il confronto con una pluralità di soggetti portatori di istanze e conoscenze differenziate ha sull'attività parlamentare così come sulle prospettive di un suo ampliamento, sia in direzione di un arricchimento quantitativo e qualitativo di informazioni a disposizione degli eletti, sia nella prospettiva di una trasformazione delle funzioni stesse del Parlamento. Ad esempio, si è sostenuto che il Parlamento, organizzando (processualmente) le differenti rappresentanze politiche, tende ad aprirsi alle rappresentanze territoriali ed a quelle organiche riservando alle prime la partecipazione al processo di decisione parlamentare ed alle seconde la possibilità di venire audite ed essere consultate¹¹. D'altra parte, si è anche evidenziato che: «nell'agone multilivello dei decisori [...] sarebbe necessario e prezioso avere a che fare con un centro qualificato di intermediazione, intesa come elaborazione dati. [...] Il parlamento sarebbe allora quella particolare sede nella quale la presenza di diverse appartenenze all'interno del gruppo sociale di riferimento garantisce un'opera di elaborazione imparziale [...], in modo tale che il Parlamento diventi uno dei primi

⁸ L'articolo 59 dello Statuto infatti stabiliva che: «Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dei proprii membri, dei Ministri, e dei Commissarii del Governo». Sul tema vedi R. DICKMAN, *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva, Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. Dickman e S. Staiano, Milano, Giuffrè, 2008, 496.

⁹ *Ivi*, 498.

¹⁰ Un ruolo decisivo è poi svolto dai plessi amministrativi delle Camere i quali – tramite i servizi studi – sostengono quotidianamente l'attività parlamentare. Anche sotto questo profilo si registrano alcune innovazioni tra le quali il processo di unificazione degli apparati delle due Assemblee, un processo che era stato avviato nella prospettiva della riforma del bicameralismo, ma che era stato già segnalato come necessario da almeno un decennio. Sul punto vedi: G. LAURI, *Enfin ensemble! Prime note a margine dell'annunciata creazione del ruolo unico dei dipendenti delle Camere*, in corso di pubblicazione in «Osservatorio sulle Fonti».

¹¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, cit., 35-36.

hub cui fare riferimento per informarsi sui dati aggregati, dell'Amministrazione e non solo»¹².

Dunque, se sul tema non sembra mancare una riflessione dottrina, va detto che negli ultimi anni la varietà degli strumenti conoscitivi a disposizione delle due Camere si è ampliata. Ciò è avvenuto non solo nella direzione di istituire sedi di ascolto dei soggetti esterni all'assise rappresentativa, ma anche nella prospettiva di istituire strumenti idonei a garantire maggiori possibilità di partecipazione alle attività parlamentari e, segnatamente, a quelle di produzione legislativa.

In questa direzione, trovano menzione le consultazioni pubbliche con cui le commissioni permanenti hanno invitato alcuni soggetti individuali o collettivi (la cui scelta generalmente varia in base al tema della consultazione) ad esprimere un parere circa una particolare problematica ovvero, nel caso più specifico, relativamente a provvedimenti legislativi che hanno animato il dibattito parlamentare. Questo strumento testimonia infatti una mutata sensibilità circa la funzione inclusiva della due Camere confermata, tra l'altro, dal varo di una piattaforma web promossa dalla Commissione Lavoro-previdenza sociale del Senato con il fine di incentivare la condivisione di orientamenti tra i suoi componenti e "i soggetti esperti o rappresentativi di categorie economiche e sociali". Un altro esempio è invece dato dal processo consultivo per l'elaborazione delle "Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni" (una vera e propria "consultazione sulla consultazione") con lo scopo di definire principi e requisiti uniformi per le consultazioni promosse dal Senato, le cui risultanze sono state rese note nel mese di giugno¹³.

Da un punto di vista generale, la nascita di questi istituti evidenzia un processo nel quale le due Camere agiscono sia come collettori di informazioni e di interessi che come "arene" di partecipazione politica, la cui portata e limiti sono ancora da determinare. In questa direzione, l'acquisizione di informazioni, interessi ed orientamenti non costituisce certo un'attività meramente "informativa", dato che permette di implementare le tradizionali forme di consultazione dei cittadini in direzione di una loro piena ed attiva partecipazione al processo di decisione parlamentare.

Da un punto di vista generale, è possibile inquadrare queste iniziative di consultazione/inclusione nei processi parlamentari come una conseguenza di quelle difficoltà dei parlamentari e, in generale, del Parlamento, a garantire sia

¹² F. PACINI, *Dall'autorità della legge all'autorevolezza delle Assemblee*, in «Quaderni Costituzionali», 35, 2015, n. 1, 25-26.

¹³ Dinamismo che trova spazio dopo un periodo nel quale è stato Governo a valorizzare lo strumento delle consultazioni pubbliche; tra queste si citano, ad esempio, quella effettuata dal maggio al giugno 2014 relativa al disegno di legge sul terzo settore (l. 160/2016) e quella svolta dal settembre al novembre 2015 in corrispondenza dell'elaborazione del disegno di legge sul sistema nazionale dell'istruzione (l. 107/2015).

la dimensione del “mandato” che la dimensione della ricettività della rappresentanza¹⁴. È senz'altro necessario constatare come prendere le decisioni per gli elettori e assicurare che queste siano quanto più rispondenti alle loro istanze sia estremamente difficoltoso, non solo a causa del disorientamento delle forze politiche, ma anche a causa della complessità dei problemi sociali ai quali viene richiesto di dare una risposta ed alla numerosità di attori istituzionali di riferimento.

D'altra parte, senza che sia possibile ripercorrere il dibattito in questa sede, va rilevato che alcune delle recenti proposte di razionalizzazione della forma di governo sembra si siano poste in direzione di una valorizzazione della capacità informativa e partecipativa del Parlamento.

A tal riguardo, vale la pena citare l'art. 1 del disegno di legge di revisione costituzionale c.d. “Renzi Boschi” (nuovo art. 55 Cost.), il quale prevedeva che il Senato avrebbe «valuta[to] le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni»; alla base del quale vi era infatti l'idea che il Parlamento avrebbe potuto “mettere a sistema” le informazioni in suo possesso ed il coinvolgimento dei soggetti destinatari dagli interventi pubblici così come degli esperti, svolgendo – in cooperazione con strutture dotate di una competenza adeguata – un'attività di monitoraggio e di verifica dell'impatto delle decisioni adottate, vale a dire ciò che viene generalmente identificato con la “valutazione delle politiche pubbliche” (*policy evaluation*)¹⁵.

L'implementazione da parte delle Camere di un'attività volta ad analizzare retrospettivamente processi e risultati (al fine di ampliare la capacità cognitiva dei *policy maker*)¹⁶ avrebbe forse incentivato un potenziamento delle loro attività informative, così come delle opportunità di partecipazione dei cittadini ai loro processi decisionali. Sotto il primo profilo, ad esempio, la *policy evaluation* avrebbe favorito la raccolta e la sistematizzazione delle informazioni riguardanti gli obiettivi e gli effetti degli interventi pubblici e la loro trasmissione ai parlamentari; sotto il secondo profilo, questa attività avrebbe favorito una collaborazione tra i professionisti delle “pratiche valutative” ed i rappresentanti, in modo analogo a quanto avviene in alcune esperienze regionali¹⁷.

¹⁴ Cfr. S. SICARDI, *Relazione introduttiva. Il parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo* (testo provvisorio per la discussione), in www.gruppodipisa.it, 4-5 (ma di questo Autore vedi anche l'intervento nel presente Volume); G. PASQUINO, L. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., 76 ss.; C. FUSARO, *Rappresentare e governare. Da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, Firenze, Firenze University Press, 2015.

¹⁵ Si veda N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, in «*Studi parlamentari e politica costituzionale*», 48, 2015, n. 187-188, 85-103; P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul senato riformato*, in «*Rivista AIC*», 2016, n. 4, 1 e ss.-26.

¹⁶ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007, 18.

¹⁷ Si veda T.E. GIUPPONI E., C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle po-*

Del resto, prima ancora che dal disegno di legge di revisione costituzionale, l'attribuzione di compiti riconducibili alla *policy evaluation* fu prevista da alcune disposizioni del progetto di regolamento della Camera reso noto nel dicembre del 2013. In quell'occasione, a testimonianza della consapevolezza circa lo stretto legame che vige tra la conoscenza e la deliberazione nell'assise parlamentare, la *policy evaluation* veniva incardinata all'interno delle procedure non legislative delle commissioni permanenti. In particolare, l'articolo 143 del Regolamento – dedicato alle audizioni – veniva modificato inserendo il comma 3-ter: «Le Commissioni svolgono un costante monitoraggio delle politiche pubbliche nelle materie di loro competenza, avvalendosi di ogni relazione e documento ad essere deferiti ed utilizzando le procedure di cui ai commi precedenti e all'articolo 144». In questo senso, i comitati permanenti avrebbero potuto presentare alle Commissioni i documenti relativi agli esiti del monitoraggio i quali sarebbero stati discussi dalle stesse Commissioni «alla presenza del Governo, con cadenza almeno semestrale».

Anche se non venivano fornite ulteriori indicazioni circa gli obiettivi del monitoraggio o le modalità con le quali esso si sarebbe dovuto svolgere presso i comitati permanenti (i cui criteri di composizione rimanevano parimenti sconosciuti), questa disposizione regolamentare avrebbe potuto creare ed istituzionalizzare delle sedi dedicate al monitoraggio delle politiche pubbliche, ulteriori alle commissioni permanenti eppure correlate direttamente con esse (e con la loro attività legislativa ed istruttoria), nelle quali la capacità “federativa” del Parlamento e la sua autorevolezza avrebbero potuto sostenere un'elaborazione di contenuti non episodica e, allo stesso tempo, più autorevole¹⁸.

Ciò detto, nel caso in cui all'implementazione dell'attività di monitoraggio degli interventi pubblici si fosse associata un'adeguata cultura organizzativa, le dinamiche di dialogo e di scambio di informazioni tra gli organi parlamentari ed i soggetti esterni avrebbero avuto la possibilità di essere valorizzate; da un lato, si sarebbe incentivato l'utilizzo di strumenti intimamente connessi con la riduzione della marginalità conoscitiva dei decisori politici come, ad esempio, le c.d. missioni valutative favorendo, al contempo, un rapporto di collaborazione tra le strutture parlamentari, gli enti deputati alla valutazione vera e propria ed i destinatari degli interventi pubblici¹⁹; dall'altro, si sarebbero incentivate le due Camere ad assumere quella funzione di “intermediazione

litiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali, in «Istituzioni del Federalismo», 2011, n. 1, 39 ss.

¹⁸ F. PACINI, *Dall'autorità della legge*, cit., 24 ss.

¹⁹ In una prospettiva simile a quella prevista dal comma 4 dell'art. 71 del d.d.l. Renzi-Boschi, relativo alla definizione delle condizioni e degli effetti delle “forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche. Sul punto si veda L. IMARISIO, *Gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta*, in M. CAVINO et. al., *La Riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, Il Mulino, 2017, 237.

qualificata”, diventando centri “di discussione e di elaborazione che possa[no] svettare nella pluralità frammentata del discorso pubblico”²⁰.

3. Spunti conclusivi

Sul Parlamento si concentrano molte sfide ed altrettante aspettative. Tra queste ultime vi è senz'altro quella della reattività dell'istituzione nel suo complesso, sia nei rapporti con il Governo che nella cornice del sistema “euro-nazionale”.

In questa prospettiva, anche se la “crisi del Parlamento” continua ad essere un riferimento “persistente”, da qualche anno le Camere hanno iniziato a sfruttare alcune delle potenzialità insite negli strumenti informativi a loro disposizione, ampliando le possibilità di consultazione e di partecipazione dei cittadini ai loro processi decisionali.

Anche se al momento non sembra possibile fornire una valutazione complessiva di questi primi tentativi di consultazione-partecipazione, ragionando in prospettiva, sarà forse con la riforma dei regolamenti parlamentari che queste sperimentazioni potranno trovare una prima sistematizzazione (anche se molto dipenderà dalle scelte organizzative degli apparati delle due Camere così come da quelle degli Uffici di Presidenza). Un tema assai ampio, sul quale, speriamo, si ragionerà nei prossimi mesi.

²⁰ F. PACINI, *Dall'autorità della legge*, cit., 27-29.

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2017
dalla *Vulcanica Print* - Napoli

