

ANDREA MANZELLA

“Il Parlamento: questione attuale”

Testo inedito della Inaugurazione delle Lezioni Magistrali di Diritto
Costituzionale, Università di Modena, 26 settembre 2011

E' sempre attuale, nei sistemi democratici, la riflessione sulla condizione del parlamento, la "questione parlamentare". C'è, e la deploriamo ogni giorno una specifica degenerazione italiana. La degenerazione propria di un parlamento di "non eletti". Parlamentari perciò attenti meno alle domande degli elettori che a quelle di chi ha il potere di nomina e, soprattutto, il potere di reiterazione o revoca della nomina. Potere di nomina che è molto più totalizzante di quel vincolo di mandato espressamente escluso dalla Costituzione (art. 67). E perciò parlamentari naturalmente predisposti all'esecuzione più che ad autonome scelte. Si spiegano così certe decisioni inspiegabili come quelle di attribuire *status* di immunità diplomatica a qualche povera ragazza sbandata o di sagomare su personali esigenze l'ordinamento giuridico di tutti.

Ma noi oggi cerchiamo di guardare oltre il caso italiano perché avvertiamo, in ogni esperienza istituzionale, sia essa nazionale o sovranazionale, il bisogno di una riflessione radicale sul parlamentarismo. Una riflessione che ci porta necessariamente lontano dallo studio del diritto parlamentare – come diritto procedurale delle assemblee - per condurci nel nucleo del diritto costituzionale della modernità. Modernità segnata dalle grandi incertezze sul mutamento delle forme della rappresentanza politica: in una società destrutturata: in cui sembra crescere la sovranità della persona e deperisce la sovranità degli Stati.

Ma siccome il futuro ha sempre un cuore antico, la riflessione sulla istituzione di mezzo, sul "porticato" tra Stato e società civile (come, una volta per sempre, il Parlamento fu definito da Federico Hegel) deve partire

dai classici. Precisamente da quegli intellettuali, da Max Weber a Carl Schmitt a Gaetano Mosca che - scrivendo molti anni prima dell'avvento dei fascismi – videro e individuarono le debolezze del parlamentarismo e ne anticiparono le fatali cadute nel periodo tra le due guerre.

Rileggendo quelle loro pagine noi, anzi, capiamo una cosa. Che i fascismi – sopprimendo di fatto o di diritto i parlamenti – misero tra parentesi la riflessione critica sul parlamentarismo. Un caso emblematico fu quello di Gaetano Mosca, il grande teorico della classe politica e dei vizi strutturali del parlamentarismo che, però, all'avvento del fascismo, sentì il dovere di difendere, da senatore, i valori del parlamento – sulla cui debolezza non si era mai fatto illusioni - contro la dittatura.

Ma tornare ai classici significa ricominciare il lavoro di risposta alla cruda domanda che essi si ponevano: quale è, qui ed ora, lo specifico del parlamentarismo, quale è il suo “fondamento intellettuale” e politico nel momento in cui la società civile di riferimento si è trasformata prima da società di persone a società di masse organizzate e, ora possiamo dire, a società individuali di massa?

Una domanda radicale che si trascina dietro due grandi questioni: quella sulla capacità di rappresentanza dei parlamenti nella nostra epoca; quella sul potere di governo e sul suo rapporto con i parlamenti e, dentro questo rapporto, la verifica sulla assolutezza della perduranza del principio di maggioranza nel groviglio della modernità.

Ecco: se non si danno risposte adeguate a queste questioni, cioè se non si trovano risposte per un nuovo inizio del parlamentarismo, la terribile descrizione dell'istituzione parlamentare di Carl Schmitt può sembrare ancora attuale: “vuoto apparato che si mantiene in piedi per inerzia”.

Dopo i fascismi, la critica del parlamentarismo non ha più ritrovato quel radicalismo. Non è più uscita da quella ibernazione. Ha ondeggiato

tra un volgare populismo antiparlamentare e processi di razionalizzazione che non hanno però mai toccato le questioni di fondo che agli inizi del secolo scorso erano state così lucidamente avvertite.

Il *leit-motiv* è divenuto perciò quello di una endemica “crisi del Parlamento”: formula che non spiega nulla, se non viene storicizzata. La cosiddetta “crisi” del Parlamento ha avuto infatti caratteristiche mutanti nel tempo. Si è potuto così parlare di “degenerazioni del parlamentarismo” (se ne parlò all’Assemblea Costituente) quando a prevalere erano pulsioni assemblearistiche, “assalti alla diligenza”, come si diceva. Oppure: si vide una partitocrazia dominante sulle istituzioni parlamentari quando i gruppi parlamentari erano considerati cinghie di trasmissione dei partiti (la “Repubblica dei partiti”). Oppure si lamentò di un dominio incontrollato e incontrollabile del governo sul parlamento: in una “forma di governo ad opposizione non garantita”, com’è oggi il caso italiano. Fenomeni diversissimi, dunque, ma accomunati dall’unica etichetta di “crisi del parlamento”.

Da qui la consapevolezza che è il diritto costituzionale che deve risolvere il binomio di quelle questioni di fondo: la rappresentanza, come rapporto parlamento/società.; la decisione come rapporto parlamento/governo.

I

La prima di queste questioni di fondo, la questione della rappresentanza, collegata, a sua volta, a tre precise situazioni condizionanti l’ordine democratico dell’attualità.

La prima situazione è la desertificazione, lo svuotamento dei luoghi di organizzazione politica e lavorativa della società. Con l’indebolimento dei partiti politici e dei sindacati (le “agenzie sociali” degli ultimi due

secoli), si è moltiplicata la rumorosità del sociale ma se ne è affievolita la voce e la progettualità politica, scompagnata la identità.

La seconda situazione condizionante è l'insufficienza dell'attuale concetto di cittadinanza attiva ad assicurare una reale rappresentanza della società così com'è. La rappresentanza che non tenga conto della complessità della comunità di riferimento è una rappresentanza incompleta di senso politico.

La terza situazione condizionante è la radicalizzazione del principio comunitario territoriale: con la moltiplicazione di localismi e micro-protezionismi di ordine economico, etnico e linguistico. La giusta difesa di identità culturali degenera così in lesione del principio di nazionalità, nella sua moderna concezione di principio di unità costituzionale. Lesione, insomma, di quel codice unitario di libertà economiche, sociali, culturali incorporato nella moderna idea di Nazione costituzionale. E ideale oggetto di patriottismo, nel pensiero tedesco. Cerchiamo ora di ripercorrere, ad una ad una, queste tre situazioni condizionanti.

Prima situazione. La desertificazione dei luoghi della politica tradizionale, i vuoti che si sono fatti in quello che è stato l'ordine democratico degli ultimi due secoli, la dispersione delle forme di produzione e dei loro luoghi collettivi, possono essere riparati solo con originali forme di aggregazione territoriale, favorite dalle tecniche di comunicazione interpersonale.

Certo, non può esistere una democrazia meramente informatica: ma è certamente possibile – e la rivoluzionaria campagna elettorale sperimentata nelle ultime elezioni presidenziali americane è stata esemplare al riguardo – usare le tecniche informatiche come strumenti per l'aggregazione territoriale di gruppi di persone che hanno lo stesso senso dei problemi sociali. In sostanza, una rete virtuale per creare associazioni reali.

I fatti politici recenti nell'universo mondo ci dicono che *internet* da veicolo di comunicazione si è trasformato in strumento di mobilitazione per la trasformazione nel nuovo spazio pubblico della "democrazia della conoscenza".

Ritorna in forme nuovissime quell'associazionismo che sembrava in regressione in America, come sintomo di deperita democrazia (R.Putnam) rispetto a quella miticamente descritta da A. de Tocqueville. Insomma, il concetto di "partecipazione" che sembrava un miraggio lontano e, appunto, virtuale, è divenuto assai concreto con le intercomunicazioni di massa.

La seconda situazione condizionante è la crisi del concetto di cittadinanza attiva. La caduta della forza aggregante delle grandi ideologie del Novecento; il deperimento della "coscienza di classe" e la sua sostituzione, come è stato detto, con la "coscienza di territorio" (P. Bonomi). Tutti fenomeni riassumibili nella formula della "democrazia dell'apatia".

Contro cui vi è la possibilità di una "contro-democrazia" attiva, per usare il linguaggio di Pierre Rosanvallon. Quella che consiste nell'apertura delle tradizionali procedure parlamentari ai risultati di procedimenti di democrazia deliberativa (prima della decisione, con l'intervento di soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti nella decisione da prendere) o procedimenti di democrazia partecipativa (dopo la decisione parlamentare, per valutare i risultati delle politiche pubbliche decise). Sono procedimenti che anche essi – per la loro pratica attuazione – richiamano un ambito territoriale circoscritto. Ma è la loro interconnessione con le procedure parlamentari di assemblaggio e selezione che possono conferire loro una valenza nazionale. Analogamente, l'iniziativa legislativa popolare può essere riscoperta come istituto di partecipazione, stabilendo una sua

diretta connessione a obblighi di decisione parlamentare sull'oggetto dell'iniziativa.

Che significa tutto questo per le assemblee rappresentative e, ancora prima, anche per la "forma partito"? Dobbiamo, innanzitutto, sottoporre a revisione il tradizionale concetto di *hearing*, di ascolto. Ora è maturo il tempo perché il parlamento vada verso la società, più che aspettare che la società venga in parlamento.

Vi è, poi, l'esigenza di sviluppare in tutta la sua profondità il sistema di "cooperazione interparlamentare". Solo una "rete di assemblee elettive", una sussidiarietà parlamentare – che finalisticamente connetta le assemblee territoriali locali con i parlamenti nazionali, con il parlamento europeo – potrà infatti condurre ad un grado soddisfacente di democrazia rappresentativa (in questo senso va letta la giurisprudenza costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 ad oggi).

Si prospetta così un duplice movimento, convergente verso una nozione più intensa di rappresentanza.

Da un lato, il bisogno di una rappresentanza monitorata. Non basta cioè il "momento elettorale" per creare questa rappresentanza. Non è qui in discussione il fondamento del libero mandato parlamentare. Quello che si avverte ora è il bisogno di una democrazia continua. Cioè di una democrazia non essiccata dai lunghi intervalli elettorali e neppure nell'atto stesso del voto. Ma una democrazia di dialogo permanente con il corpo elettorale: non per eseguirne indirizzi, ma per creare politiche costantemente "monitorate", appunto, dalla pubblica opinione.

Dall'altro lato, il bisogno di una rappresentanza capace di integrazione istituzionale. E' il momento inverso: mentre la nuova comunicazione politica interattiva innerva la rappresentanza di voci dal basso, la rappresentanza assembleare dà a queste correnti di opinione,

altrimenti indistinte, una loro influenza istituzionale, integrandole nella rete e nelle forme delle deliberazioni parlamentari.

Si incrociano due versanti della nuova complessità democratica. Nel primo senso, abbiamo un cambio di passo della rappresentanza. Non più statica: a fotografare il momento elettorale, in una versione chiusa e autoreferente, e magari scaduta, del libero mandato. Nel secondo senso, la rappresentanza elettiva, nella connessione tra piccole e grandi assemblee, come contro-verifica, capace di accertare la verità dei risultati della democrazia elettronica e dei sondaggi contro ogni possibilità di manipolazione, ma anche contro la falsità propria del confuso, dell'indistinto.

Che cosa significa tutto questo nella teoria delle istituzioni rappresentative?

La nozione di centralità parlamentare che era vista come in concezione stellare, geometrica – rispetto ad un universo in movimento ma che aveva per necessità il suo punto gravitazionale nelle istituzioni rappresentative – si è fatta obsoleta. Non nel senso però che non esista più. Ma nel senso che quella centralità non è più automatica, data una volta per tutte: ma che deve essere di volta in volta ricercata, conquistata in un panorama policentrico, con pericolose tendenze a “fare a meno” della rappresentanza istituzionale (se non come residuale struttura di servizio).

La terza situazione condizionante riguarda il principio territoriale inteso in sé e per sé come forma di organizzazione politica della comunità di base. Ma sono presenti le sue degenerazioni in derive localistiche, in comunità di esclusione, in “comunità di rancore” (P. Bonomi). Spetta al parlamento nazionale il compito di “inibirle” (A. Olivetti).

Il “principio inibitore” non è solo un principio negativo. Il suo risvolto è il principio repubblicano dell'unità e dell'indivisibilità delle libertà

costituzionali “prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” (art. 120 Cost., co.2); della “garanzia su tutto il territorio nazionale di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”(art. 117,*m*).

Questo principio inibitore è intestato al parlamento nazionale: ma la sua sostanza democratica deve venire fuori dalla dialettica tra una Camera espressione delle autonomie territoriali ed una Camera con responsabilità di politica generale. Questa dialettica manca in Italia. Il nostro bicameralismo, caso singolare in Europa, è privo del ramo di rappresentanza territoriale. Si legifera, dunque, di federalismo senza un punto istituzionale di riannodo nazionale nel nostro sistema parlamentare e, per la verità, senza neppure all'altro capo del discorso, molta attenzione alle funzioni fondamentali dei nostri Comuni: quei Comuni da dove comincia la storia della modernità politica, non solo italiana, e da dove deve iniziare anche la democratizzazione della amministrazione pubblica.

In conclusione, soltanto recuperando queste criticità e collegando questi punti di riannodi (nuove forme di aggregazione politica; principio di cittadinanza attiva; principio “repubblicano” di territorialità) si potrà dire ristabilita la capacità di rappresentanza del sistema parlamentare. Operazioni, come si intende, di sostanza costituzionale e non solo di ordine procedurale.

II

L'altra questione di fondo del parlamentarismo (dopo quella della rappresentanza) nel crescente potere dei governi, con la connessa tendenza a incorporare l'elezione del parlamento, come accessoria rispetto alla investitura elettorale del governo e del suo capo.

Naturalmente, questa “incorporazione” diviene più facile quando la legge elettorale è fatta in modo da sradicare l'elezione dal territorio e

quando le candidature siano decise dall'alto, senza possibilità di vera scelta da parte del corpo elettorale.

Avviene allora quel che ancora una volta aveva previsto nel 1923 Carl Schmitt: "la dittatura – dice - non è l'opposto della democrazia ma, essenzialmente, la soppressione della separazione dei poteri, cioè l'eliminazione della Costituzione o, in altre parole, la fine della distinzione tra legislativo ed esecutivo". Una situazione che, con terminologia dei nostri giorni, chiamiamo "democratura".

Con crudo realismo, Schmitt non riteneva affatto che il "cesarismo antiparlamentare" come lo chiamava, fosse di per sé antidemocratico. Poi, però, consegnerà allo stesso testo la sua conseguente amara riflessione: "esiste il pericolo che la democrazia venga utilizzata per allontanare la democrazia, e allora il democratico radicale dovrà decidere se rimanere democratico anche contro la maggioranza oppure dimettersi".

D'altra parte, Schmitt traduceva in grandi linee costituzionali la lezione sociologica di Max Weber sul "pericolo di forte prevalenza di elementi emotivi nella politica"; sulla "effettiva importanza della demagogia per la struttura delle cariche dirigenti"; sul "cesarismo" come componente strutturale della democrazia di massa. Quella che contrappone la scelta plebiscitaria, per acclamazione, alla scelta parlamentare; e conta sulla manipolazione delle masse attraverso i mezzi di comunicazione.

E tuttavia Weber, a differenza di Schmitt, crede nell'"utilità" del parlamento anche di fronte al "fiduciario cesaristico", come lo chiama: una utilità, certo, residuale, di ultima istanza e tuttavia significativa come "forma pacifica di rimozione del dittatore quando abbia perduto la fiducia delle masse".

Preferiamo queste citazioni del passato, che hanno la tragica tranquillità dei classici, alle preoccupazioni del presente, sempre inevitabilmente sospette di parzialità di visione. Anche perché quelle

citazioni consentono di mettere a fuoco la fondamentale questione che percorre la storia politica degli antichi e quella dei moderni: la tensione – che può spesso arrivare allo scontro – tra democrazia e costituzionalismo.

Il parlamento – in questa tensione – è ancora istituzione di mezzo. Può essere docile strumento nelle mani del potere di governo, nella forma della “tirannia della maggioranza”. E può essere – invece – con *quorum* qualificati, che spingano all’accordo, con procedure di assemblaggio di poteri sociali diffusi, con le garanzie per l’opposizione – un contropotere costituzionale per cui la democrazia non sia solo predominio dei più, ma anche sistema di freni e bilanciamenti. Naturalmente, il parlamento non è mai completamente una cosa e neppure l’altra: è sempre potere democratico e sempre garanzia costituzionale, com’è proprio di una istituzione di mezzo. Il problema è il suo interno equilibrio.

D’altra parte, questa tensione tra costituzionalismo e principio di maggioranza, la Costituzione italiana del 1948, l’ha colta perfettamente fin dal suo primo articolo: “ la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Ecco la ragione perché, di fronte al rischio delle derive plebiscitarie che c’erano ai tempi lontani di Schmitt e Weber e Mosca - e ci sono anche ora - chi pensa al futuro del parlamentarismo deve preoccuparsi di aumentarne lo specifico peso in termini costituzionali, cioè in termini di garanzia nei confronti del potere. I termini su cui si svolge la riflessione di Pierre Rosanvallon sulla “contro-democrazia”, come limite appunto al potere democratico.

Ad esempio, il parlamento italiano è l’unico parlamento dell’Unione europea (salvo quello britannico che è provvisto di ben altri equilibri di sistema) a non prevedere il ricorso della minoranza parlamentare alla Corte costituzionale: il ricorso giuridicamente “astratto” (come lo chiamano i tedeschi, che però è politicamente concretissimo). Ora, posto a ridosso

della approvazione legislativa, il ricorso di minoranza più che la prosecuzione della lotta politica con mezzi giuridici vale, appunto, come attestazione di una alterità parlamentare, di una soggettività altra, non assorbibile, non riducibile nel continuum governo-maggioranza parlamentare.

Nella “democrazia complessificata” della nostra epoca non tutto può infatti risolversi nel principio di maggioranza. E questo perché – come ci ricordava Leopoldo Elia – emergono sempre più limiti evidenti alla legge ordinaria: la costituzionalizzazione innanzitutto di temi di diritto che si può dire “naturale” (la bioetica, innanzitutto, ma anche i temi di inclusione-esclusione nella comunità nazionale). Ci sono inoltre molte più materie che devono essere assegnate, per dirla ancora con Pierre Rosanvallon, “al continente della democrazia indiretta” - fatto dai tribunali costituzionali, dalle autorità indipendenti – “per correggere e compensare le deficienze della democrazia elettorale”. E fondamentale tra queste materie è quella della libertà/proprietà delle comunicazioni di massa.

Ecco: il futuro del parlamentarismo sta nell’apertura dei parlamenti ad una costituzionalizzazione della democrazia, al momento, come dicevamo all’inizio, in cui il diritto parlamentare deve diventare diritto costituzionale.