

ANDREA MANZELLA

Cattedra "Jean Monnet" *ad personam*,
Direttore del Centro di Studi sul Parlamento, Università LUISS- Roma

Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo¹

E' sempre attuale, nei sistemi democratici, la riflessione sullo "stato" del Parlamento. Nella complessiva ambivalenza semantica della parola "stato", come stato-condizione, e come Stato-unità politico-ordinamentale segnata, nella sua essenzialità, dall'elemento rappresentativo-parlamentare. Lo stato del Parlamento, lo Stato parlamentare, appunto.

Nello stesso ordinamento costituzionale dell'Unione europea, con le limitazioni di sovranità, si sono anche affievoliti, relativizzati, se non perenti, i classici elementi costitutivi dello Stato. Si è esaltato invece l'elemento della democrazia rappresentativa parlamentare, come dimensione principale del processo di decisione europea, e la cooperazione interparlamentare come una delle innovazioni più feconde contro il "deficit" democratico.

Tuttavia noi oggi 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

¹ Conferenza inaugurale al Corso "Nuevas tendencias del derecho parlamentario", Universidad de Cantabria, Santander, 20 luglio 2009

dal diritto parlamentare – come diritto procedurale delle assemblee- per condurci nel nucleo del diritto costituzionale della modernità.

E 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 la fatale caduta.

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 è quello di Gaetano Mosca, il grande teorico della classe politica e dei vizi strutturali del parlamentarismo che, all’avvento del fascismo, difende, da senatore, i valori del parlamento contro la dittatura.

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 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 stato 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” quando a prevalere erano pulsioni assemblearistiche, “assalti alla diligenza”, come si diceva. Oppure: di partitocrazia dominante sulle istituzioni parlamentari quando i gruppi parlamentari erano considerati cinghie di trasmissione dei partiti. Oppure ancora 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.

La questione della rappresentanza è collegata a tre precise situazioni condizionanti l’ordine democratico dell’attualità.

La prima situazione è la desertificazione, lo svuotamento dei luoghi di organizzazione politica 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.

La seconda situazione condizionante è l’insufficienza dell’attuale concetto di cittadinanza attiva ad assicurare una reale rappresentanza della società così com’è. Non tanto paradossalmente, la prima assemblea

ad accorgersi di questa insufficienza è stato il Parlamento europeo. Che ha legato il parametro della sua composizione al criterio sociale della residenza più che a quello giuridico della cittadinanza. Noi italiani abbiamo protestato per questo. Le ragioni giuridico-formali erano tutte dalla nostra parte (e nel Trattato di Lisbona ci hanno concesso, per questo, un seggio in più...). Ma le ragioni storico-sociali erano –sono – dalla parte del Parlamento europeo: la rappresentanza politica 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.

Questo non significa trascurare il principio territoriale. Al contrario: in una realistica ricostruzione della specifica missione dei parlamenti, il principio di rappresentanza territoriale è centrale nelle tre situazioni condizionanti appena ricordate. Ripercorriamole punto per punto.

Primo punto. 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 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 del Presidente Obama 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.

Obama ha integrato, dicono alcuni commentatori, mondo virtuale del *web* a mondo reale. Ma è una distinzione che non convince molto. Nel senso che la tecnica della campagna è stata rigorosamente quella di usare il mezzo adeguato all'elettorato concreto, nelle sue fasce di età, per creare reti sociali. E di mobilitare questo elettorato concreto con gruppi di attivisti, collegati tra loro dal comune ritrovarsi nella rete: ma gruppi la cui aderenza alle diversità territoriali non era certo virtuale. In sostanza, una rete virtuale per creare associazioni reali. Quell'associazionismo che sembrava in regressione in America, come simbolo di perdita democrazia (R.Putnam) rispetto a quello mitico, descritto da A. de Tocqueville.

Il risultato è che – come si è scritto - “la campagna di Obama costituisce un enorme salto di qualità nella comunicazione politica. Obama, infatti, è il primo candidato che utilizza in modo organico e sistematico la comunicazione per raggiungere la *Millennium Generation*. E così facendo Obama costruisce una saldatura necessaria fra generazioni. Anticipa il futuro, coinvolge nel presente quelli che sembrano tendere a vivere una dimensione virtuale. In una parola dà un contributo fondamentale a traghettare la democrazia, il dibattito pubblico, la partecipazione democratica verso un mondo per il quale oggi è già domani” (F. Pizzetti).

Insomma, il concetto di “partecipazione” che sembrava un miraggio lontano e, appunto, virtuale, è divenuto assai concreto. I fatti politici recenti nell'universo mondo ci dicono che *internet* da veicolo di comunicazione si è trasformato in strumento di mobilitazione nel nuovo spazio pubblico della “democrazia della conoscenza”.

Secondo punto: la crisi del concetto di cittadinanza attiva. La caduta della forza aggregante delle grandi ideologie del Novecento; la dispersione delle forme di produzione e dei loro luoghi collettivi; 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 potrebbe conferire loro una valenza nazionale. Analogamente, l’iniziativa legislativa popolare potrebbe 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”?

Vi è, innanzitutto, l’esigenza di sviluppare in tutta la sua profondità il sistema di “cooperazione interparlamentare”, introdotto nell’ordinamento costituzionale dell’Unione europea. Solo una “rete di assemblee elettive”, una sussidiarietà parlamentare – che finalmente connetta assemblee territoriali, parlamenti nazionali, parlamento europeo – potrà infatti condurre ad un grado soddisfacente di democrazia rappresentativa nel contesto europeo (in questo senso va letta la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009).

Si prospetta poi un movimento convergente verso una nozione più intensa di rappresentanza.

Da un lato, il bisogno di una rappresentanza verificata. Non basta cioè il “momento elettorale” per creare questa rappresentanza. Non è in crisi 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 "verificate", appunto, dalla pubblica opinione.

Dall'altro lato, il bisogno di una rappresentanza istituzionalizzante. E' il momento inverso: mentre la nuova comunicazione politica interattiva innerva la rappresentanza di voci dal basso, la rappresentanza assembleare dà a questo flusso di opinione, altrimenti indistinto, la sua istituzionalizzazione, nelle forme della deliberazione parlamentare.

In fondo, è la ricerca di due verità democratiche. 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. Ma una rappresentanza dinamica è tanto più vera quanto più capace di parlare con la ricchezza delle voci di cittadinanza attiva che è riuscita a raggiungere. Nel secondo senso, la rappresentanza elettiva come contropotere, capace di accertare la verità dei risultati della democrazia elettronica, contro ogni possibilità di manipolazione, ma anche contro la falsità propria del confuso, dell'indistinto.

Che cosa significa tutto questo nel concreto operare delle istituzioni rappresentative?

Dobbiamo innanzitutto sottoporre a revisione il tradizionale concetto di "hearing", e forse, dell'intera attività conoscitiva delle istituzioni rappresentative. Perché quell'attività conoscitiva è pur sempre dall'alto verso il basso. Sono le Assemblee che convocano. Nella nuova realtà della comunicazione sociale non è più così. Ora vi è una rete sociale che è attiva senza bisogno di essere convocata o iniziata dall'alto. Come dire: è lì. Le istituzioni rappresentative se vogliono intercettarla, devono collocarsi nei suoi flussi, isole (istituzionali) nella corrente, per ricordare Hemingway...

La stessa 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. Nel senso che quella centralità non è più automatica, data una sola volta per tutte, ma deve essere di volta in volta ricercata, conquistata in un panorama policentrico, con tendenze a “fare a meno” della rappresentanza istituzionale, se non come residuale struttura di servizio.

Anche qui il Trattato europeo di Lisbona ha svolto funzione di battistrada: con la previsione della possibilità per un milione di cittadini, appartenenti a un “numero significativo di Stati membri” di rompere, in pratica, il geloso monopolio di iniziativa normativa della Commissione europea. D'altronde il principio di partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese è scritto già in varie Costituzioni nazionali europee. Per esempio, nell'art. 3 della Costituzione italiana e nell'art. 9 della Costituzione spagnola. E' interessante però sottolineare che la partecipazione – nella Costituzione italiana - è riferita ai “lavoratori” e non solo ai cittadini. Un elemento costituzionale formale che però può molto contribuire alla definizione della “condizione giuridica dello straniero” (Cost. it. art. 10, co.2; artt. 36,37,38, co. 2) e anche all'allargamento del concetto di cittadinanza attiva.

Il terzo punto riguarda il principio territoriale inteso in sé e per sé come forma di organizzazione politica della comunità di base. Le derive localistiche, i pericoli di comunità di esclusione, di “comunità di rancore” (P. Bonomi) possono essere “inibiti” dal parlamento nazionale (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 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. Ma il problema del “rendimento” delle Camere territoriali è abbastanza comune nell’Unione europea e genera dovunque malessere proprio perché il problema del territorio è dovunque nodale.

In conclusione, soltanto recuperando e collegando questi punti di criticità (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.

La seconda grande questione per il parlamentarismo è quella del 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 dei partiti, 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 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 "democrazia".

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 i quorum qualificati, con procedure di assemblaggio di poteri sociali diffusi, con le garanzie di 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.

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). L'unico parlamento a non prevederlo: né nella forma preventiva alla promulgazione (come in Francia) né nella forma immediatamente successiva (come in Germania e in Spagna). Ora, posto a ridosso della approvazione legislativa, il ricorso di minoranza più che la prosecuzione della lotta politica con mezzi giuridici conta, 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 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. Per sfuggire alla solitudine del rapporto maggioranza-opposizione come semplice specchio del rapporto governo-parlamento. Per cogliere la ricchezza e la forza democratica nuove che ci sono nel principio territoriale, nel principio di cittadinanza attiva, nei poteri di riequilibrio di giudici costituzionali ed autorità indipendenti: considerati anche essi forme di esercizio della sovranità popolare e non burocratiche appendici di istituzioni parlamentari chiuse in se stesse.

E’ questo il momento in cui il diritto parlamentare deve diventare diritto costituzionale.

E, allora, per rispondere agli interrogativi radicali che gravano oggi, come all’inizio del XX secolo, sul parlamentarismo, se si vuole trovare un termine che indichi la specifica missione politico-culturale del parlamento, nella grande dispersione molecolare della “società liquida”, non vi è ancora migliore definizione di quello di parlamento federatore (che è qualcosa di diverso di “federale”: perché è un aggettivo di azione e non di descrizione). Federatore di comunità, di persone, di istituzioni: in una riproposizione di quel processo di “integrazione continua” – in autonomia dal potere di governo – che ebbe in Rudolf Smend il suo più persuasivo teorico.

Una capacità costruttiva che si spinge ormai al di là dello Stato. Con la stessa velocità dei processi di globalizzazione, si espande infatti la necessità di processi di *governance* transnazionale per grandi aree geografiche “regionali”.

In questo contesto, il parlamentarismo risulta il principio più naturale per la progressiva istituzionalizzazione di tali regioni pluristatali. E questo, certo, per la sua flessibilità, ma soprattutto, per il suo naturale, immediato riporto a idee universali di democrazia, di controllo del potere, di tutela dei diritti fondamentali come “costituzionalizzazione della persona”. La rilevante presenza di assemblee parlamentari nelle attuali esperienze regionali è la prova di quanto diffusamente percepita è la sua esigenza.

Può accadere, anzi, che la rivoluzione costituzionale di cui ha bisogno il parlamentarismo per una sua nuova vitalità, dia i suoi primi segnali proprio nei grandi spazi del post-statalismo.