



EDITORIALE - 15 MAGGIO 2024

# Il Parlamento nella «democrazia decidente»

di Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma



# Il Parlamento nella «democrazia decidente»\*

**di Federica Fabrizzi**

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma

Il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ha dichiarato, nel corso dell'incontro che si è tenuto presso la Sala della Regina lo scorso 8 maggio, che la riforma costituzionale sul premierato non indebolisce le Camere, che sono in verità deboli già da tempo, ma al contrario prova ad eliminare proprio talune delle cause della difficoltà in cui l'organo rappresentativo versa. Consapevole che il Parlamento è stato privato – non da oggi - di buona parte delle sue prerogative per un “malfunzionamento del sistema”, Meloni ha aggiunto che la debolezza del Parlamento è una questione nota a tutti, da tutti denunciata, per la quale auspica un intervento risolutivo.

L'auspicio è certamente da condividere ed il momento per parlarne seriamente è ora.

L'onestà intellettuale impone ai commentatori di riconoscere che il problema della stabilità dei governi e della loro legittimazione è forse la più macroscopica manifestazione di quel malfunzionamento della forma di governo a razionalizzazione debole di cui ha sofferto il nostro Paese in settant'anni di storia repubblicana.

I correttivi auspicati già in Assemblea costituente per razionalizzare l'impianto descritto dagli artt. 92, 94 e 95 Cost., come noto, non sono mai stati adottati; ciò nonostante, il sistema ha sviluppato degli “anticorpi” per contrastare le degenerazioni del parlamentarismo. L'assestamento della forma di governo alla quale si è assistito ha portato così a due conseguenze: da un lato la paventata instabilità dei governi si è effettivamente manifestata in tutta la sua gravità; ma dall'altro gli esecutivi hanno trovato altre strade per prevalere sul Parlamento. Quelle che Perassi chiamava, dunque, le “degenerazioni del parlamentarismo” sono state sostituite dalle “degenerazioni dell'esecutivo”, con il risultato che, negli ultimi tre lustri almeno, abbiamo assistito a governi che hanno operato in un orizzonte temporale assai ridotto relegando le Camere a sede di ratifica delle proprie decisioni.

Correttamente, dunque, si ragiona sul ruolo del Governo, sulla necessità di dare al vertice dell'esecutivo, attraverso l'elezione diretta, quell'autorevolezza che il Parlamento ha perso e che il Presidente del Consiglio dei ministri ancora formalmente non ha, garantendo in questo modo continuità e stabilità nell'azione di governo.

---

\* Questo editoriale richiama nel titolo il volume F. Fabrizzi, “Il Parlamento nella «democrazia decidente». Il ruolo delle Camere oggi”, in corso di pubblicazione per Il Mulino, e riproduce stralci del capitolo introduttivo di quel lavoro.

Si tratta, in altre parole, di codificare quella rivoluzione concettuale nei rapporti governo-parlamento data dalla esistenza di maggioranze precostituite elettoralmente, «con una *leadership* automaticamente destinata a diventare *premiership* in caso di successo»<sup>1</sup>, che già esiste nei fatti.

Ma altrettanto correttamente occorre interrogarsi sul ruolo del Parlamento in quella che viene definita la “democrazia decidente”<sup>2</sup>.

A differenza dei due illustri precedenti (la riforma Berlusconi del 2005 e la riforma Renzi del 2014), questa volta l’iniziativa governativa ha volutamente tenuto fuori dal perimetro della discussione il bicameralismo e la scelta è stata confermata anche dai lavori della Commissione affari costituzionali del Senato. Vi sono indubbiamente delle motivazioni valide che spingono a ritenere migliore questa modalità di procedere; e tuttavia parlare di “democrazia decidente” significa parlare *anche* (e soprattutto) di Parlamento.

Il problema è che di assetto del Parlamento, di composizione e di funzioni, si è parlato ampiamente in occasione del tentativo di riforma condotto nel biennio 2014-2016, conclusosi come noto con la secca vittoria del “no” al referendum costituzionale. Quel passaggio ha posto una pietra tombale sul tema non solo di una possibile modifica dell’assetto bicamerale, ma anche di un intervento organico sulla seconda parte della Costituzione; con il risultato che l’unico intervento sulle Camere che è stato effettivamente realizzato dopo quel passaggio referendario si è concretizzato nella (decisamente insoddisfacente) riduzione del numero dei parlamentari.

Ecco, quel che occorre evitare oggi è esattamente che si riproponga la dinamica a cui abbiamo assistito con l’approvazione della legge cost. n. 1/2020 che non ha avuto nessun seguito e che, essendo rimasta circoscritta e isolata, ha mancato di sortire quell’effetto “volano” che molti riformisti auspicavano, lasciando così più danni che benefici. Questa volta non ci si può permettere che alla riforma del governo non faccia seguito anche una seria riforma delle Camere e del loro ruolo.

Non si tratta più di assegnare priorità e gradi di importanza ai temi né di discutere sulle modalità migliori di procedere; non è tempo ora di domandarsi se è più importante riformare prima il governo o le Camere o se è meglio procedere con riforme separate o con una riforma organica: il dato di fatto è che c’è un testo in discussione che ha già compiuto quelle scelte. Ma quelle scelte possono (e devono) essere ponderate e integrate, se necessario. Mettere mano all’assetto delle Camere è un’operazione difficilissima, ma è un’operazione che non può non essere fatta e l’obiettivo riformista deve essere *anche* quello di far in modo che il Parlamento sia messo nelle condizioni di svolgere un ruolo effettivo. Che non vuol dire

---

<sup>1</sup> A. Manzella, *Il parlamento federatore.*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/2002, p. 42.

<sup>2</sup> Il primo autorevole utilizzo di questa espressione è stato fatto, come noto, da Luciano Violante, quando ricopriva l’incarico di Presidente della Camera. La *lectio*, con il significativo titolo “*La Democrazia decidente*”, si tenne nell’Ateneo di Camerino il 25 novembre 1996



misconoscere le ragioni dell’“altro pezzo” della riforma, ma significa dare sostanza al principio del costituzionalismo come rapporto di pesi e contrappesi.

\*\*\*

Parlamentarismo e costituzionalismo sono stati all’origine sinonimi, tanto che l’antiparlamentarismo costituiva proprio l’opposizione al sistema rappresentativo. Solo successivamente il termine parlamentarismo ha assunto una accezione negativa, una sfumatura polemica, indicando la degenerazione, il cattivo funzionamento del sistema parlamentare e l’eccessivo accentramento nelle Aule parlamentari – e per traslazione nella politica, intesa nel senso deteriore del termine – delle leve del potere.

La crisi del parlamentarismo cui ci si riferisce non è, tuttavia, crisi della degenerazione, bensì crisi del Parlamento in quanto tale.

Seguendo una lenta ma inesorabile parabola, le Assemblee elettive diventano non più in grado di intercettare i bisogni e le domande della società, soffrono le dinamiche della cosiddetta verticalizzazione e subiscono le conseguenze di una richiesta sempre più pressante di tempi celeri, di decisioni tempestive, di risposte immediate. Finiscono così per essere o schiacciate dagli esecutivi, assumendo un ruolo accessorio, ancillare rispetto al governo, ed in particolare al suo vertice, o inerti rispetto alle istanze sociali, lasciando un vuoto colmato talvolta dalla giurisdizione, anche costituzionale.

Di crisi del Parlamento e del parlamentarismo nell’accezione appena esposta si parla, in vero, da diversi anni e tante sono le formule con le quali si è descritto questo fenomeno di marginalizzazione dell’organo sede della rappresentanza popolare. Allo stesso modo, da tempo crisi del parlamentarismo e crisi della democrazia vengono accomunate e la prima è vista come causa della seconda, quasi conseguenza inevitabile di un processo che starebbe trasformando radicalmente il concetto di democrazia<sup>3</sup>.

Efficacemente Andrea Morrone ha scritto che lo slogan più adatto per descrivere la crisi delle istituzioni del costituzionalismo liberaldemocratico sembra essere: «oggi non è più il tempo della democrazia rappresentativa»<sup>4</sup>. Ma questo *oggi* fa data ormai da almeno un quindicennio, se si pensa che Bernard Manin, nel suo *Principi del governo rappresentativo*<sup>5</sup>, ha coniato il termine «democrazia del pubblico» per evidenziare il predominio della comunicazione e del marketing politico nelle attuali dinamiche della rappresentanza. L’evoluzione – o forse l’involuzione – è certamente di portata mondiale (o quanto meno di quel mondo occidentale “atlantico-centrico” nato dalla Seconda guerra mondiale<sup>6</sup>) e l’Italia non ne va naturalmente

<sup>3</sup> Si veda su questo C. Galli, *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino 2023, *passim*.

<sup>4</sup> A. Morrone, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in «federalismi.it», n. 3/2019.

<sup>5</sup> B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2017.

<sup>6</sup> Cfr. C. Galli, *Democrazia, ultimo atto?*, cit., p. 13 e ss.

esente, presentando tuttavia una situazione talmente critica da spingere qualcuno ad affermare che «la democrazia rappresentativa pare non più in crisi, ma quasi dissolta»<sup>7</sup>.

Le visioni, che talvolta indulgono ad un certo catastrofismo, secondo le quali la democrazia sarebbe ormai destinata a soccombere, trascinano così nel baratro anche le Assemblee elettive che, in quanto espressione massima della democrazia rappresentativa, non avrebbero più alcuna possibilità di sopravvivenza: «forse la democrazia non è morta, ma i parlamenti decisamente sì»<sup>8</sup>, scriveva Dahrendorf già nel 2001.

La spiegazione di questo “destino comune” è semplice da trovare ed affonda le radici nella convinzione che i Parlamenti siano l’unica possibile strada per dare compiutezza alla rappresentanza: se rappresentanza significa, infatti, pluralità di interessi, anche potenzialmente confliggenti, il Parlamento è la sede naturale in cui quegli interessi si compongono.

Ed è su questo assunto che si basa la notissima similitudine hegeliana, ripresa da Andrea Manzella<sup>9</sup>, del Parlamento come “porticato” tra lo Stato e la società civile: il porticato è quel luogo che non è “palazzo”, chiuso e arroccato, ma non è neppure “strada”, aperta e confusa.

Ebbene, sottolinea assai opportunamente proprio Andrea Manzella che la situazione è oggi assai più complicata di quanto quella immagine non volesse far credere, giacché quella metafora si basava su di una semplificazione, implicava una “di qua” e un “di là”, un governante e un governato, con il parlamento a far da intermediario. Il problema è che «la sovranità non sta più da una parte sola del porticato. La sovranità sta da tutt’e due le parti: nelle istituzioni dello Stato e in quelle della società civile»<sup>10</sup>. E se questo comporta che non c’è più monopolio statale della sovranità, la diretta conseguenza è che «non c’è più monopolio parlamentare della rappresentanza»<sup>11</sup>.

Certamente i mutamenti intervenuti nella società liquida, con la estrema frammentazione sociale e la diversificazione delle domande e degli interessi, hanno portato i partiti politici – mediatori a loro volta all’interno del “porticato” – a non essere più in grado di intercettare i bisogni e ad offrire rappresentanza politica convincente. Ma la crisi del Parlamento non è *solo* crisi dei partiti<sup>12</sup>, perché ha investito ed investe anche sistemi basati su leggi elettorali fortemente proporzionali, che dovrebbero agevolare la presenza dei gruppi nelle Assemblee elettive e che dovrebbero quindi meglio rispondere alle esigenze della rappresentatività. I sistemi politici basati su impianti elettorali di stampo proporzionale, esattamente come quelli di tipo maggioritario, presentano invece le stesse criticità e questo, molto semplicemente, perché,

---

<sup>7</sup> M. D’amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale*, in «osservatoriosullefonti.it», 2/2019.

<sup>8</sup> R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, intervista a cura di A. Polito, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 77.

<sup>9</sup> A. Manzella, *Il parlamento federatore*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/2002, p. 48.

<sup>10</sup> A. Manzella, *Il parlamento federatore*, cit., p. 48.

<sup>11</sup> Ancora, A. Manzella, *Il parlamento federatore*, cit., p. 48.

<sup>12</sup> È interessante, peraltro, notare come proprio l’insorgenza dei partiti sia stata indicata da taluni autori come la principale causa della crisi della rappresentanza.

come sottolinea Pasquino, si deve uscire dall'equivoco di fondo di «pensare che la rappresentanza politica e di interessi debba necessariamente e inesorabilmente “passare” quasi soltanto attraverso i partiti e approdare sempre in Parlamento»<sup>13</sup>.

Significa questo, allora, che del Parlamento non abbiamo più bisogno? Certamente no.

Significa che dobbiamo fare uno sforzo per ripensarne il ruolo? Probabilmente sì, perché è condivisibile il giudizio di chi ritiene che «la crisi del Parlamento [...] risiede soprattutto nell'incapacità delle Assemblee di ripensarsi, svolgendo al meglio un ruolo diverso da quello tradizionale, non necessariamente meno rilevante, senz'altro più adeguato alle nuove sfide che si presentano»<sup>14</sup>.

Lo sforzo di un ripensamento è peraltro imposto proprio perché mutato, se non ancora sulla Carta certamente nei fatti, è il rapporto tra esecutivo e Camere. E nei regimi parlamentari, per definizione, occorre valutare lo stato di salute di entrambi i soggetti, tanto del Parlamento quanto dell'esecutivo: la resa dell'uno dipende, infatti, dalla resa dell'altro, in un vicendevole rapporto di interdipendenza.

\*\*\*

Ci si potrà interrogare su quali debbano essere le direttrici di questo mutamento; occorrerà chiedersi *chi* deve essere rappresentato nelle Camere ma anche *che funzioni* si intende assegnare a quelle Camere e *come* devono essere organizzati i due rami proprio alla luce di chi vi è rappresentato e di che funzioni hanno<sup>15</sup>. Se ne dovrà discutere, non perdendo tuttavia di vista la bussola, ossia che il valore aggiunto del Parlamento sta nel fatto che, pur non essendo necessariamente la sede in cui si decide, è tuttavia la sede in cui si discutono le decisioni per evitare che ne siano assunte di “scriteriate”, nel senso proprio di “senza criterio”, cioè senza spiegazione.

L'obiettivo non è, infatti, quello di raggiungere «una astratta posizione “imparzialista”»<sup>16</sup> giacché, perseguendo quell'obiettivo (errato) si rischia – come si è visto – di rendere il Parlamento del tutto ininfluenza.

---

<sup>13</sup> G. Pasquino, *I problemi della rappresentanza politica*, in treccani.it, XXI Secolo, 2009. Scrive l'A., «la visione tradizionale ha di solito sostenuto che i sistemi maggioritari, associati con sistemi bipartitici, restringono la rappresentanza degli interessi che riescono a pervenire in Parlamento; i sistemi di rappresentanza proporzionale, quasi per definizione, allargano le maglie della rappresentanza parlamentare e politica. [...] Palesemente, però, le cose non stanno in questo modo, da un lato, poiché, per es., i Paesi anglosassoni, tutti caratterizzati da sistemi elettorali variamente maggioritari, non mostrano affatto una crisi di rappresentanza politica, mentre molti dei Paesi che utilizzano sistemi elettorali proporzionali, Italia compresa, manifestano l'esistenza di una crisi alquanto seria; dall'altro, perché molte associazioni e gruppi riescono a trovare rappresentanza adeguata nella burocrazia e addirittura nei governi. Comunque, in generale, non è in nessun modo possibile affermare che il sistema elettorale proporzionale, pur tenendo conto delle molte versioni esistenti e praticate, costituisca un affidabile antidoto alla crisi di rappresentanza politica ovvero, aprendo spazi alla frammentazione degli interessi, delle domande, delle preferenze, finisca per configurarsi come la causa principale di quella crisi».

<sup>14</sup> F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in «federalismi.it», n. 3/2019.

<sup>15</sup> A queste domande prova a dare risposte il mio volume in corso di pubblicazione.

<sup>16</sup> G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 44.

«Non si tratta – ci dice Habermas – di raggiungere un accordo, ma una decisione che non risulti irragionevole e non argomentata. La regola di maggioranza sarebbe di per sé insufficiente a fondare la decisione se non che essa non è mai soltanto regola di maggioranza: *l'aspetto più importante è la procedura* attraverso la quale la maggioranza riesce ad essere maggioranza» (enfasi nostra)<sup>17</sup>.

L'essenza del Parlamento è, dunque, quella di mettere in opera «accorgimenti istituzionali che assicurino l'effettivo rispetto dell'imperativo *audi et alteram partem*»<sup>18</sup>; risiede, dunque, proprio nella *procedura*, che deve essere volta non necessariamente a dare contenuto alla decisione, quanto a rendere trasparente il processo decisionale e a garantire che il conflitto politico sia incanalato e regolato da congegni costituzionali che rendano possibile il dissenso<sup>19</sup>.

Le Camere devono essere, in altre parole, la sede in cui la politica, che sembra avere le caratteristiche fisiche di un elemento gassoso – in quanto evanescente, tendente a sfuggire, tendente ad occupare spazi – viene incanalata in una “forma” che è, appunto, quella del confronto.

Alla domanda, dunque, se le Camere possono essere la sede della composizione del conflitto, la risposta è che se non lo sono nel senso che sono (sempre) la sede in cui si decide, lo devono essere nel senso che sono (sempre) la sede autorevole in cui si controllano le decisioni ed il processo attraverso il quale tali decisioni sono state assunte.

Quanto più il sistema regola in modo chiaro il rapporto tra maggioranza ed opposizione, tanto più la conflittualità – intesa nell'accezione negativa dello scontro sterile – sarà controllata. Per questa semplice quanto determinante ragione, le procedure parlamentari assumono una valenza che va ben al di là della mera “direzione del traffico” all'interno delle Aule e divengono parte integrante del modo di esplicitarsi della forma di governo. Ne sono, al contempo, causa ed effetto.

Il Parlamento italiano si può salvare.

Compie un errore chi crede che la decadenza dell'istituzione rappresentativa sia ineludibile perché causata da fattori sociali e politici che sfuggono alla regolazione; le regole istituzionali possono, infatti, condizionare molto le dinamiche. Lo diceva già nel 1987 Leopoldo Elia: «il valore dei comportamenti non esclude quello delle regole» e – sempre per utilizzare le sue parole di quasi quarant'anni fa – «noi non ci possiamo più permettere il lusso di sottovalutare il peso delle regole»<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> La citazione è tratta da G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 44.

<sup>18</sup> G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 44.

<sup>19</sup> Secondo la tesi formulata in S. Fois, *La “riserva di legge”. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 295 e ss, nel quale l'A. rinviene il fondamento della riserva di legge nella garanzia delle minoranze parlamentari e, più specificamente, nella garanzia offerta dalla partecipazione di queste all'elaborazione della legge.

<sup>20</sup> L. Elia, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, in «Il Politico», 1987, vol. 52, n. 4, p. 564.