

III  
IL DECLINO DEL PARLAMENTO TRA MITO E REALTÀ:  
IL CASO ITALIANO

CARLO FUSARO \*

Questa conversazione è dedicata a discutere il tema del vero o presunto “declino del Parlamento”: una storia diventata perfino uggiosa. Se ne parla da tanto tempo, direi da più di cent’anni, ormai...

Forse una differenza c’è, in Italia, rispetto al passato: la percezione di una vera o presunta crisi delle assemblee rappresentative, che un tempo tendeva ad essere soprattutto *esterna*, rispetto alle assemblee, è diventata anche *interna* ad esse, nel senso che sono gli stessi componenti delle assemblee rappresentative ai vari livelli che tendono a lamentare questo presunto indebolimento dei collegi di fanno parte.

Resta che si tratta di una tematica vecchia, assai vecchia, la quale peraltro manifesta, ecco la cosa che va sottolineata, un grado di persistenza notevole.

Questa persistenza delle geremiadi sul declino del Parlamento si accompagna anche a una certa resistenza dei protagonisti, mi pare, ad accettare i sermoni degli studiosi: nel senso che è da quando io mi occupo vagamente di queste cose, cioè 25 anni grosso modo, che è in corso uno sforzo culturale di individuare o più esattamente mettere in luce le funzioni preziose delle assemblee rappresentative (la funzione di controllo, la funzione di informazione pubblica, la funzione pedagogica): ma più glielo spieghi e più glielo proponi e meno i protagonisti appaiono interessati.

La mia chiacchierata verte quindi sul tentativo di ragionare sul tema del declino del Parlamento a partire dalla letteratura recente, dalla quale emergono, mi pare, valutazioni che non assecondano affatto la tesi del declino.

---

\* *Professore ordinario presso il Dipartimento di Diritto pubblico “A. Orsi Battaglini” dell’Università di Firenze.*

D'altra parte, a proposito della resistenza dei componenti delle assemblee elettive a seguire le indicazioni dei teorici, per quanto questi ormai da qualche decennio vadano dicendo che la vera funzione del Parlamento non è quella di far vivere o morire i governi, che quella di fare le leggi non dev'essere l'unica funzione del Parlamento, ma che, al contrario, le funzioni principali dei Parlamenti contemporanei sono, appunto, quelle che dicevo prima (la funzione pedagogico-informativa, di inchiesta, di controllo, la legittimazione generale del sistema politico), il punto è che si tratta di funzioni importanti, ma che chiedono grinta e seria applicazione e comunque non corrispondono alla cultura politica tuttora prevalente, per cui, ai politici non risultano gradite, nè congeniali: questi perciò esitano a farle proprie, tanto più che spesso non dispongono degli strumenti culturali e (soprattutto ai livelli rappresentativi inferiori) dei mezzi per interpretarle adeguatamente. Come se non bastasse, si tratta di funzioni per lo più poco "spettacolari", delle quali perciò solo occasionalmente i mezzi di informazione di massa si occupano: per cui è ancor oggi di fatto molto più semplice suscitare attenzione mettendo i bastoni fra le ruote al governo su questo o quel tema, piuttosto che facendo quelle cose bellissime, ma oscure, di cui parlano gli studiosi.

Quando, ormai 25 anni fa, cominciai a studiare questi temi, colui col quale lavoravo mi suggerì di leggere prima di tutto la voce "Parlamento" sull'*Enciclopedia del '900* della Treccani, scritta da Bernard Crick (un autore britannico il quale sul Parlamento inglese aveva scritto una monografia poco tempo prima e anche il saggio *The Reform of Parliament*, Londra, 1970): lì per la prima volta mi sono imbattuto in un paragrafo dal titolo *il supposto declino dei Parlamenti*, seguito da un paragrafo sull'evoluzione del ruolo del Parlamento. Quella voce è del 1980. Vi si ritrova una prima elaborazione sul tema del presunto o vero declino del Parlamento, e l'osservazione che questo va fatto risalire, è un primo punto che possiamo fissare, alle ideologie antiparlamentaristiche e anche anti-partitiche a cavallo tra '800 e '900. Fu quello il clima culturale nel quale si cominciò a parlar male dei Parlamenti.

In realtà, probabilmente, c'era una cosa molto semplice: c'era il fatto che con l'allargamento del suffragio e l'irrompere della società nelle istituzioni rappresentative, l'istituzione Parlamento cominciò a far paura, cominciò a non piacere più, di qui una certa critica, che fu anche quella degli elitisti, dei Gaetano Mosca, sui Parlamenti.

Si tratta di una vicenda che trovate ricostruita da alcuni dei saggi più recenti in tema di "Parlamento" dei quali vorrei brevemente parlare: per esempio, trovate dei riferimenti molto ampi nel recente libro di Alfio Mastropaolo e Luca Verzichelli (*Il Parlamento, le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2006). Anche questi autori condividono l'idea che aleggia da sempre, in ordine al fantasma del declino del Parlamento, che ritorna

e si ripropone nelle analisi teoriche e comparate: vi trovate, quindi, una serie di riferimenti a Bryce, a Mosca, a Barthelemy, Schmitt, Leibholz, mentre dall'altra parte trovate i Kelsen e i Lasky. A questi autori riconducono questa percezione, questa idea dei Parlamenti sempre rimessi in discussione, questa storia della teoria della decadenza dei Parlamenti, appunto, figlia essenzialmente di una certa difficoltà ad accettare l'incanalamento del conflitto all'interno delle assemblee rappresentative, la rottura dell'unità fittizia del potere statale (siamo negli anni '20-'30, e anche prima, del secolo XX; erano anche i tempi, per esempio, della critica di Mosca al suffragio universale; questa era la congerie culturale dell'epoca, almeno in certi settori).

Ecco dunque un primo elemento.

Tutto ciò, d'altra parte, si lega al fatto che certamente, se volete dirla così, l'Ottocento era stato il secolo delle assemblee, perché fu il secolo dell'affermarsi dello stato monoclasse, dello stato della borghesia che attraverso le assemblee era andato a contendere all'esecutivo del re l'influenza politica sull'andamento delle cose collettive. Invece, con l'irrompere delle masse, al di là dei problemi economici, al di là dei problemi di classe, al di là di quello di cui erano espressione alcuni di quei nomi di cui vi ho fatto parola, non c'è dubbio che all'indomani della prima guerra mondiale l'effetto dell'allargamento del suffragio fu lo scaricarsi sulle istituzioni di una tale domanda sociale, ovvero di una tale quantità di bisogni e di esigenze cui dare risposta, che si tradusse più o meno in tutto il mondo in uno straordinario rafforzamento del potere esecutivo, un rafforzamento che durerà quasi tutto il Novecento.

Tale rafforzamento, come sapete, ebbe versioni autoritarie o addirittura totalitarie più o meno in tutta Europa, mentre divenne interventismo nell'America che combatteva la grande depressione, negli Stati Uniti di Franklin Delano Roosevelt. L'antipartitismo, rispetto all'antiparlamentarismo fu una sorta di complemento, una sorta di integrazione.

D'altra parte ancora, una riflessione che possiamo fare è che, se non altro, anche nelle democrazie parlamentari, successivamente in particolare, ma in una fase che in Inghilterra è precedente (c'è già da Bagehot in avanti), mentre nel resto d'Europa continentale avviene in tempi molto ritardati, sono i governi stessi a farsi rappresentativi. La rappresentanza non si esaurisce tutta esclusivamente nelle assemblee rappresentative, perché anche l'esecutivo diventa in una certa misura espressione della volontà popolare. Se a questo poi aggiungete il fenomeno dell'allargamento della partecipazione, della devoluzione di modalità partecipative attraverso iniziative, referendum e quant'altro, voi capite perché le assemblee percepiscono, rispetto al passato, il ridimensionarsi della loro funzione di mediazione: mediazione nei confronti dell'esecutivo, mediazione nei confronti della società.

In effetti, se ci pensiamo, sia i partiti sia le assemblee, hanno sempre vissuto la democrazia diretta come una pericolosa scorciatoia, una pericolosa alternativa, avendo per definizione la funzione sociale di farsi mediatori della domanda, presumibilmente, o presuntivamente, con capacità conoscitive di tipo diverso rispetto al corpo elettorale. Successivamente vedremo che, proprio secondo le analisi più recenti, la difficoltà dei Parlamenti a seguire l'esplosione della società della conoscenza costituirà forse uno dei reali motivi della difficoltà delle assemblee rappresentative a tener dietro a quello che accade nella società.

Altri poi hanno messo in luce un fenomeno che in Italia non è mai stato conosciuto... da gente come alcuni di voi forse e certamente Morisi, ma che non è mai diventato cultura di massa (qui ha avuto sempre in genere il nome di privatizzazioni). Parlo del cosiddetto *new public management* cioè del modello di gestione delle pubbliche amministrazioni e degli affari collettivi fondato sul tentativo di applicare l'efficienza dell'impresa privata alla macchina pubblica: a volte tradottosi effettivamente anche in privatizzazioni, nel nuovo ruolo regolativo dello stato, nel diffondersi delle autorità amministrative indipendenti: tutti fenomeni che hanno concorso evidentemente a portare qualche cosa fuori dalla tradizionale competenza delle assemblee rappresentative.

Se aggiungiamo ciò che si collega alla globalizzazione, cioè il fatto che, a partire dai capitali, si tende a sfuggire alla regolazione interna ai confini statuali, si capisce come tutto ciò si ripercuota sulle assemblee rappresentative nazionali. Lo stesso si deve dire, infine, della cosiddetta *governance multilivello*: in altre parole il fenomeno in base al quale vi sono istanze di regolazione e governo sopranazionali, a partire dalla Unione Europea. Siamo di fronte a fenomeni non esclusivamente italiani, a fenomeni di portata generale, di cui alcuni avevano cominciato a parlare sin dagli anni '80.

Sono tematiche che potete trovare rielaborate, per esempio, dal gruppo di studiosi che opera intorno a Yves Meny, a Tom Burns e ad altri. Essi, a cavallo tra la fine degli anni '90 e il 2000, elaborano fra l'altro una ricerca per conto dei presidenti delle assemblee elettive europee che ha trovato numerose edizioni: mi riferisco in particolare al *paper* dal titolo *The Future of parliamentary democracy: transition and challenge in European governance* appunto di Tom Burns ed altri, che, non a caso, propone un paragrafo sulla *Current marginalisation of Parliaments* e ancora prima la relazione che sempre Burns fece al Convegno sulle assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana nel 1998 a Roma (in occasione del ventesimo anniversario dalla morte dello statista democristiano, Aldo Moro).

Ora rispetto a tutto ciò, le ricerche più recenti sembrano offrire una serie di valutazioni differenti.

Le ricerche italiane sul Parlamento, lo sanno tutti, partono con le grandi

indagini curate da Sartori nei primissimi anni '60, a partire da quella celebre sul Parlamento italiano alla quale collaborarono con lui, Somogy, Lotti e Alberto Predieri, che cominciò allora il suo percorso di studio che lo portò a, fra gli altri, Massimo Morisi. Predieri studiò e fece studiare, in particolare, la produzione legislativa, il procedimento legislativo, la decretazione d'urgenza e quella legislativa). Furono ricerche che partirono coordinate da Sartori, all'inizio degli anni '70: poi Predieri andò per la sua strada, pubblicando un famoso saggio dal titolo *Il Parlamento nel sistema politico italiano* che, per un costituzionalista, era un titolo particolarmente interessante e stimolante. Seguirono negli anni Ottanta le ricerche sul Parlamento di Maurizio Cotta (*Classe politica e Parlamento in Italia: 1946-1976*, Bologna, Mulino, 1979) e quella più recente di Morisi in tema di politiche pubbliche (*Parlamento e politiche pubbliche*, Roma, Edizioni lavoro, 1988): emergeva l'idea che l'istituzione Parlamento e le sue branche si comportassero da *gatekeepers*, cioè luoghi dove si decideva l'uso anche micro delle risorse (dunque il *gatekeeping* come una delle funzioni del Parlamento).

Da allora, poi, vi fu un lungo periodo, durato un buon decennio, in cui sostanzialmente le ricerche si fecero più rare per essere riprese, invece, all'indomani della transizione degli anni '90, grazie a una serie di contributi volti a fare il punto della situazione. Posso segnalare i saggi pubblicati dalla rivista *Rassegna Parlamentare* che fu diretta per tanti anni e fino alla scomparsa recente da Silvano Labriola. Nel quadro della *Rassegna* furono pubblicati due volumi, in particolare: *Il Parlamento nella transizione* (Milano, Giuffrè, 1998) a cura di Silvio Traversa e di Antonio Casu; e a cura dello stesso Labriola *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)* (Milano, Giuffrè, 1999) nel quale ultimo il *focus* fu dato proprio dal tentativo di vedere quali trasformazioni, quali modificazioni vi fossero state nell'esercizio delle funzioni parlamentari a seguito della transizione e della nuova legislazione elettorale (quella del 1993). Si tratta di lavori di tipo collettaneo: l'elemento più interessante è dato dall'introduzione di Silvano Labriola, il quale asseconda l'interpretazione in base alla quale la transizione degli anni '90 avrebbe corrisposto ad un mutamento della Costituzione materiale della Repubblica in senso stretto, entrate in crisi le basi stesse della Costituzione del '46-'48. Tali fenomeni avrebbero prodotto una diversa posizione costituzionale del Parlamento italiano con un arretramento di questa, tanto che Labriola, un po' apocalitticamente, secondo la mia opinione, si domandava in che misura continuasse a trovare piena attuazione il principio di sovranità popolare. Silvano Labriola fu un uomo di grande valore, ma certamente anche interprete di un parlamentarismo piuttosto tradizionale.

Un'impostazione molto diversa, voi la trovate invece in Augusto Barbera, che scrive a sua volta una voce, questa per l'*Enciclopedia delle scienze sociali* (per questo poco letta dai giuristi: vol. VI, Roma, Istituto Enciclopedia Italiana,

1996), e siccome qui di giuristi ce ne sono diversi è un'opera che raccomanderei perchè vi si leggono cose piuttosto interessanti. Successivamente Barbera (e non so come abbia ottenuto di poterlo fare) ha aggiornato e riprodotto questa voce nel suo libro per la collana sulle istituzioni di Laterza (*I Parlamenti*, Roma-Bari, 1999). Non siamo qui di fronte a un volume di ricerca, quanto di sistemazione concettuale. Ebbene, anche Barbera si rifà all'impostazione tradizionale che richiama le funzioni parlamentari quali ricostruite da Bagehot nel 1867: partendo già allora dall'osservazione secondo la quale l'investitura del Primo ministro, un tempo tradizionale funzione parlamentare, con il sistema elettorale già allora vigente nel Regno Unito, era passata al circuito corpo elettorale-elezione dei comuni-investitura di fatto. Barbera si sofferma perciò, piuttosto, sulla funzione rappresentativa, su quella pedagogica, su quella informativa, e, in ultima analisi, su quella legislativa dei Parlamenti.

Anch'egli si interroga sul declino del Parlamento. Quali cause elenca come possibili? Secondo Barbera, prima di tutto, esistono oggi, rispetto al Parlamento, nuovi fori pubblici, a partire dai *mass media*. Ora è vero che molti uomini politici vanno a fare i loro annunci a "Porta a porta" piuttosto che nelle aule parlamentari, ma è altrettanto vero che un tempo li facevano con le interviste sui giornali: non è dunque una grande novità. D'altra parte, tutte le volte che in Parlamento si innesca un dibattito reale, un dibattito con un seguito, tale da cogliere l'interesse effettivo della società, io credo che con i *mass media* si possa instaurare una sinergia. Come che sia, Barbera indica poi il fatto che le istituzioni della rappresentanza sono ormai *anche* altre: i partiti, i sindacati (soggetti però che a me, a dire il vero, non sembrano in forma smagliante), il Consiglio Superiore della Magistratura, la Conferenza Stato-Regioni; indica ancora il dislocamento di alcune sedi decisionali, e lì – direi – non ci possono essere dubbi... c'è l'Unione Europea, ci sono le autorità amministrative indipendenti, c'è lo stesso WTO, come luogo di decisioni e di influenza importante, oltre che – naturalmente – i governi.

In Barbera c'è un altro elemento utile a capire: egli richiama tutto il grande tema della mitizzatissima concertazione, una prassi non solo italiana, una prassi che però ha concorso, se non altro, a dare l'impressione di un dislocamento dalle assemblee rappresentative del potere decisionale, nella misura in cui le assemblee rappresentative si sono trovate a dover recepire in forma di legge quelli che erano l'oggetto e il contenuto di accordi negoziali che si svolgevano tra le parti sociali *al di fuori* del Parlamento e in una condizione in cui, evidentemente, non tutte le parti sociali, ottenevano la medesima attenzione.

Sulla *crisi della legge* non mi soffermo nemmeno perché è una cosa a tutti abbastanza evidente, è però interessante il fatto che Barbera sottolinei anche il ruolo delle Corti costituzionali e, in effetti, se ci pensate bene, tutta la tematica

della ragionevolezza, dell'analisi giurisdizionale della discrezionalità del processo legislativo, è tutta un'evoluzione certamente non solo italiana (è un po' di tutte le corti del mondo). Ed è un altro fenomeno che tende a mettere in difficoltà la funzione parlamentare. Al catalogo non può mancare il richiamo alla rilevanza della specializzazione tecnica, che tende ad andare a vantaggio di chi ha più possibilità, più capacità, a vantaggio di chi tende ad avere maggiori competenze e più informazioni (in questo caso a vantaggio degli esecutivi).

Né manca in Barbera la nozione che la sede di legittimazione dell'esecutivo e del suo vertice tende ormai ad essere il corpo elettorale direttamente, non più le assemblee (secondo quelli che George Vedel, chiamò nel 1994, le leggi fondamentali delle democrazie moderne). Barbera non manca di porsi domande sulle cause specifiche italiane della percezione del declino del Parlamento e indica il bicameralismo inefficiente, la tendenza alla ritualità e alla ripetitività delle procedure, gli eccessivi ostruzionismi di maggioranza e di opposizione, la tradizione delle leggende che è proprio una delle cose che Predieri aveva studiato già 25 anni prima, la difficoltà a seguire i vincoli di bilancio e, infine, la devoluzione, qui intendendosi per devoluzione la distribuzione sul territorio del potere politico, quindi ciò che pure chiamiamo sinteticamente Titolo V.

Ecco, pur avendo detto tutto questo, Barbera sostiene anche che chi parla di declino del Parlamento in Italia parte da un errore di prospettiva. E qui c'è un argomento forte, sul quale potremo discutere, perché io non ho alcun dubbio sul fatto che se ciò di cui ragioniamo ha a che vedere essenzialmente con la cultura politica (e sono convinto sia così), non c'è dubbio che molto sul giudizio che oggi si tende a dare sulle assemblee elettive dipende dalla edificazione negli anni '70 del mito della centralità del Parlamento e – appunto – delle assemblee elettive.

Questa tanto rimpianta centralità, dice Barbera, non è mai esistita: ed è interessante notare che una personalità che non è d'accordo con Barbera su diverse cose, su questo, però, concorda con lui: mi riferisco a Leopoldo Elia, che in uno scritto coevo più o meno a quello di Barbera, dice l'idea della centralità del Parlamento non va enfatizzata, né mitizzata, in quanto altrimenti si rischia di scambiare quella fase, quella della centralità, con quella della normalità dello Stato rappresentativo contemporaneo. Diversamente in Italia il Parlamento era sempre stato un Parlamento di partiti (dei partiti allora più forti) e dei loro gruppi parlamentari. Se non si prendono bene le misure a quel periodo, se non lo si delimita nella sua portata, si produce non solo uno svisamento di carattere storico della storia delle istituzioni, ma inconsapevolmente si può fare di quel periodo un paradigma, per cui può sembrare addirittura che, allora, il parlamentarismo celebrasse il suo ciclo più alto. Era invece un'eccezione, una fase non ripetibile: farla diventare un paradigma può oggi condurre ad accettare

l'ipotesi di una crisi dello stato rappresentativo che forse esiste, ma che ha dimensioni e proporzioni diverse, che devono essere studiate e non date per scontate.

Voi sapete che il mito della centralità del Parlamento rispondeva ad un'esigenza essenzialmente di tipo politico-integrativo, nel senso che il problema era quello di mantenere da un lato la *conventio ad escludendum* nei confronti del partito comunista, dall'altro lato, invece, di integrarlo nelle istituzioni e permettergli di partecipare a più o meno tutte le decisioni, ad eccezione di quelle di politica estera e di difesa, fino al punto da traslocare dalla sede esecutiva al Parlamento tutta una serie di decisioni in materia di nomine, di controllo sulle partecipazioni statali, di legislazione, di microlegislazione, di *gatekeeping* delle risorse. Ecco: tutto questo, con i regolamenti del '71 e con le politiche condotte in quegli anni, viene in qualche modo a radicarsi nel Parlamento, per permettere la partecipazione in quella sede di un Pci il quale non poteva partecipare al governo del paese. Fu per questo che si trasferì parte del potere esecutivo al Parlamento: ma appunto, come dice Elia, era un momento particolare.

Tale evoluzione fu affiancata allora da una serie di costruzioni teoriche, anche intelligenti, quanto criticabili e insoddisfacenti: per esempio, mi riferisco a quella di Ingrao. Fu proprio Pietro Ingrao che delinè una teoria della democrazia fondata sulla rete delle assemblee elettive: si veda il suo libro *Masse e potere* (Roma, Editori Riuniti, 1977). Qui trovate la teorizzazione di cui parlo, accompagnata da altre, per esempio di illustri colleghi, di costituzionalisti che in quegli anni andavano spiegandoci, per esempio, che l'indirizzo politico non era oggetto del rapporto corpo elettorale-Parlamento-Governo ovvero del raccordo maggioranza-esecutivo, ma era qualcosa che nasceva in Parlamento e cui tutti i gruppi dovevano poter concorrere *pro quota*, senza alcuna distinzione fra maggioranza e opposizione. Tutti i gruppi parlamentari dovevano, in condizioni di parità, concorrere a produrre l'indirizzo politico del paese: era quasi la teorizzazione del non governo e della non responsabilità, se vogliamo metterla in questi termini. (Anche per questa ragione, aggiungo in parentesi, i regolamenti del 1971 erano stati congegnati facendo del governo *uno* degli attori *pari ordinati* della vita parlamentare; per questa stessa ragione quei regolamenti prevedevano che programma, calendario e ordine del giorno potessero e dovessero essere di norma varati all'*unanimità*. Illustri studiosi sostenevano all'epoca che fosse addirittura illegittimo discriminare i gruppi in base alla loro rappresentatività numerica, o conferire poteri specifici al governo in tema di andamento dei lavori parlamentari, in materia di ordine del giorno e di corsie preferenziali per le sue proposte).

Un punto è certo: fosse stata quella centralità cosa buona o cosa cattiva, la sua teorizzazione e mitizzazione hanno lasciato effetti permanenti e hanno finito



col costituire il substrato forte della cultura istituzionale affermatasi fra i protagonisti del nostro ordinamento costituzionale.

Ho richiamato prima i lavori di Tom Burns, saggi di respiro internazionale sul futuro delle democrazie parlamentari, sui problemi della moderna *governance*. In essi si ritrovano i temi dei quali in parte ho già detto: l'idea che i Parlamenti costituiscano strutture alle quali inevitabilmente sfuggono molte cose della società contemporanea, a partire dalla capacità di governo di essa. Di qui, fra l'altro, il ricorso all'espressione *governance*, la quale diventa di moda proprio perché con essa ci si vuol riferire a modalità di decisione, a forme di guida della collettività che vadano al di là delle istituzioni tradizionali, per coinvolgere, senza particolari distinzioni tra ambito privato e ambito pubblico, un maggior numero di soggetti. Non tutto si risolve ormai nel circuito Governo – Parlamento, ma si risolve ad un livello diverso, cui certamente concorre anche la concertazione: e si parla anche di *scientification of politics*, un'idea aggiornata della politica, del ruolo delle organizzazioni non governative, del ruolo della regolazione, del ruolo della legge. Un complesso di elementi che producono una qualche modificazione nel ruolo dei Parlamenti e anche la difficoltà dei modelli formali ad essere collocati su uno specifico territorio, ad essere collegati a una specifica cittadinanza. Dice per l'appunto Burns, «non li riuscite a bloccare, non li riuscite a legare».

Su questo interviene anche un libro che riproduce e ripercorre il tentativo di studiare il processo legislativo: mi riferisco alla ricerca curata da Giliberto Capano e da Marco Giuliani (*Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, Mulino, 2001). Siamo largamente dopo l'avvio della transizione. Si tratta di un volume collettaneo, tutto dedicato proprio alla funzione legislativa. Non abbiamo il tempo di esaminarlo in dettaglio, però la tesi degli autori di questo libro è che le assemblee rappresentative, in particolare quelle nostre, manifestano una notevole capacità di adattamento al mutamento del contesto esterno. E' questo uno dei primi libri che, appunto, tendono a smentire le lamentazioni eccessive sul declino del Parlamento; al contrario, dicono, il Parlamento mostra una capacità di adattamento molto notevole, vi sono elementi che indubbiamente rendono disallineato il circuito della politica rispetto a quello del processo legislativo, però nello scarto tra queste arene, l'arena politica e l'arena istituzionale, si innestano comportamenti adattivi e proattivi accanto a logiche inerziali e strategie riformistiche.

Si tratta di un tipo di analisi che poi si ritrova in altri autori e in particolare si ritrova nel saggio di Mastropaolo e Verzichelli: l'idea, in particolare, che le assemblee rappresentative hanno una capacità di attestarsi sul proprio modo tradizionale di essere, grazie anche ad una capacità pedagogica nei confronti dei propri componenti, proprio come istituzione, tale che rende certi comporta-

menti e certi atteggiamenti persistenti nel tempo (anche al di là della c.d. transizione).

La domanda è ormai diventata: che Parlamento ci ritroviamo, oggi? La risposta è che ci ritroviamo un Parlamento più simile rispetto al passato di quanto i mutamenti della transizione avrebbero potuto lasciar credere. Se poi ragioniamo in termini di ciò che è avvenuto ancora dopo, noi capiamo quanto difficile e quanto titanico sia lo sforzo di incidere effettivamente su un'intera cultura politica. È una fatica di Sisifo, per cui anche i più accaniti e determinati riformatori non possono non ammettere che, laddove non si riesce a mettere paletti molto precisi, e spesso non si riesce, ci si ritrova punto e da capo, perché appunto le questioni che hanno a che fare con la cultura politica (e la cultura politica ha a che fare addirittura con l'antropologia culturale), sono le più difficili sulle quali incidere: non basta un referendum, non basta una riforma, non basta una legge elettorale. Comunque la si metta, i protagonisti tendono a cambiare i propri comportamenti il meno possibile, tendono ad adattare le regole nuove alle proprie convenienze e resistono al tentativo di farli "obbedire" alle aspettative degli innovatori.

Sempre nel 2001, compare anche un'ambiziosa e monumentale opera curata da niente di meno che l'allora presidente della Camera, Luciano Violante. È un libro di cui, immagino, tutti abbiate letto almeno qualche saggio (è *l'Annale XVII della Storia d'Italia*, Torino, Einaudi: 1442 pagine, non tutte proprio indispensabili, molte però stimolanti).

Vi ritroviamo Silvano Labriola, con un saggio sulla tesi della centralità intitolato per l'appunto *Sviluppo e decadenza della tesi su centralità del Parlamento*: un saggio impegnato e impegnativo sul ruolo del Parlamento e sul modo come esso e i suoi regolamenti concorrono a definire la forma di governo, insieme alla Costituzione e alle altre fonti materialmente costituzionali come la legislazione elettorale. Vi troviamo anche un saggio di Massimo Luciani, che apre prospettive diverse.

La tesi di Luciani è che non siamo di fronte tanto a una crisi dei Parlamenti, quanto a una crisi dei rappresentati (nei Parlamenti) e della società. La perdita delle identità collettive e l'allentamento del legame sociale si ripercuotono *nelle* istituzioni, non nasce *dalle* istituzioni: osservazione che mi sembra piuttosto ragionevole. È vero poi che Luciani denuncia anche un presunto attacco contro le istituzioni: ci mette dentro le vicende legate alla Presidenza Cossiga e quant'altro; ma poi, però, parla anche del modo in cui l'istituzione parlamentare in quegli anni si difende; cita la riforma dell'articolo 68, il rinnovamento della classe politica, il tentativo della palingenesi costituente le cui vicende sono note; ed evoca il tentativo di ridefinire il circuito del consenso attraverso la nuova legge elettorale, attraverso lo spostamento delle basi di legittimazione delle

camere. La legittimazione di queste viene ora ricercata non solo nell'elezione popolare, ma anche nella loro efficienza, nella loro capacità di avere un rendimento all'altezza delle attese di regolazione e di guida della società: tesi all'epoca funzionale alla strategia politico-istituzionale di Violante. Questo volume, fu voluto e pensato dall'allora presidente della Camera e da una serie di intellettuali intorno a lui (Luciani fu certamente uno, un altro fu Alessandro Palanza), all'insegna di quella che essi chiamarono la *democrazia decidente*. Gli anni della presidenza Violante, e la riforma dei regolamenti del '97-'98, furono caratterizzati appunto da questa formula (la democrazia decidente), la quale aveva questo significato: la legittimazione delle istituzioni non deve essere e non può essere solo una legittimazione meramente politica che viene dall'investitura del corpo elettorale, ma dev'essere una legittimazione che nasce dalla capacità di dare risposte, di essere efficienti, di produrre decisioni e anche di svolgere la funzione di rappresentare e "produrre" opposizione; si trattava di un tentativo, secondo me molto dignitoso, di difendere a un tempo la maggioranza dell'epoca (il centro-sinistra aveva vinto le elezioni del 1996) e il ruolo del Parlamento, perché era un tentativo che prendeva atto di un'evoluzione che dava per avvenuta e si proponeva di creare, attraverso i regolamenti, un modello attraverso il quale le politiche governative potessero essere adeguatamente assecondate, al limite integrate, ma assecondate e non ostruite in Parlamento; mentre dall'altra parte si faceva in modo che in Parlamento emergesse nel modo più nitido possibile la funzione oppositoria: in tutto questo possiamo anche leggere ciò che in fondo dicevano i vari teorici moderni della funzione parlamentare da Bagehot a Barbera. Fra le funzioni principali dei Parlamenti vi è quella di rappresentare lo scontro e il confronto politico, di garantire le basi informative di esso, di assolvere a una funzione pedagogica: affinché poi il corpo elettorale, alla fine del mandato, possa esprimersi (il che appunto in Italia era cominciato a succedere, anche con ricambi di classe politica dirigente).

Nel volume einaudiano si legge anche un fosco saggio di Gianni Ferrara, teorico, invece, della *democrazia perduta*. Definito a suo tempo, con simpatia critica, insieme ad Ugo Rescigno, *costituzionalista con l'elmetto* (di quelli che si erano calati l'elmetto ritenendo di dover difendere la democrazia italiana da un attacco mortale, negli anni di avvio della transizione e negli anni "berlusconiani" ...), la sua tesi è una di quelle su cui ci si deve confrontare. Essa non riguarda l'Italia sola, ma più in generale tutto il mondo occidentale e si collega alla teoria della crisi fiscale dello stato di James O'Connor (*La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1982, con la prefazione di F. Caffè). A seguito di questa crisi, vi sarebbe stata come reazione una tendenza a quello che Ferrara definisce il vero e proprio trionfo dell'impresa privata con fine del matrimonio tra liberalismo e democrazia sociale e con spostamento completo e definitivo (non è una

questione neanche di Parlamento rispetto al Governo, di Governo rispetto alle assemblee locali o nazionali) del potere reale dagli stati, e quindi dai Parlamenti verso l'ignoto, verso un mercato nascosto nel quale i capitali vanno dove vogliono, non si possono controllare (per cui i Parlamenti non hanno più niente di decisivo da dire e da fare).

Nel contributo di Alessandro Palanza, al contrario, si trova la massima rivalutazione del ruolo del Parlamento in Italia. Palanza, uno dei consiglieri più vicini a Violante, un uomo che nell'istituzione parlamentare ha lavorato molti anni ben prima dell'ingresso dell'ex magistrato, e vi resta tutt'ora con ruoli di grande responsabilità, ha avuto modo di studiare da vicino come funziona il nostro sistema politico nelle diverse fasi della sua storia dagli anni Settanta in poi. A suo dire il radicamento forte delle forze politiche in Parlamento, la progressiva definizione di un piano differenziato di azione politica sulle regole e sulle garanzie, lo sviluppo di procedimenti parlamentari complessi (a questi è specificamente dedicata buona parte del saggio), la strategia volta ad adeguare i metodi della legislazione ai mutamenti reali, sono gli elementi caratterizzanti di un'esperienza parlamentare unica nel panorama europeo per intensità e per vigore. Benché queste tendenze siano state spesso ostacolate dal particolarismo della società italiana, che è una ben radicata realtà, tuttavia il parlamentarismo italiano, secondo Palanza, ha generato una forza di ricomposizione proporzionata ai problemi di frammentazione propri della società che ha dovuto costantemente affrontare. Il percorso dell'esperienza italiana giunge allo stesso punto dove sono oggi giunti i paesi più avanzati, nei quali il maggior problema è quello della sintesi e del coordinamento politico nel collegamento tra i diversi livelli di governo. La differenza, dice Palanza, è che negli altri paesi la sintesi politica è realizzata dal vertice degli esecutivi e le corrispondenti procedure sono interne all'esecutivo (dunque prevalentemente amministrative), nell'esperienza italiana, governo e Parlamento giocano *insieme* per compensare con la forza propria della politica le spinte centrifughe che si manifestano prepotentemente nella società e quindi dentro l'esecutivo e quindi dentro le assemblee (con procedure parlamentari). Solo la coppia Parlamento-governo ha dimostrato fin qui di generare la forza necessaria per contenere tali spinte. Palanza, in altri termini dice questo: che la società con la sua frammentazione produce frammentazione nel governo e frammentazione del Parlamento, ma questi mettendosi insieme sono stati in grado di produrre una forza in grado di garantire, in condizioni particolarmente difficili, la funzione di ricomposizione politica.

Forse questo autore pare eccessivamente ottimistico nella sua valutazione complessiva: ma certo la sua è una ricostruzione interessante, è una prospettiva di cui tenere conto, la quale si distingue perché si pone in linea diametralmente

opposta rispetto alla piagnucolosa vulgata corrente sulla debolezza e la crisi del Parlamento.

Ci si potrebbe domandare, a questo punto: il Parlamento italiano, nel suo complesso, a quale altro Parlamento somiglia di più? Secondo diversi degli studi recenti e meno recenti e in particolare secondo il libro di De Micheli e Verzichelli del 2004, il Parlamento italiano somiglia più di tutti al Congresso degli Stati Uniti (così la vedeva anche Cotta anni fa). Penso che si tratti di una valutazione condivisibile e che non deve sorprendere. Più esattamente, ritengo che più che somigliare al Congresso Usa il Parlamento italiano tende a comportarsi come tale. Al di là di questa, che è una mezza battuta, la questione è interessante e richiama il capitolo del saggio citato dal titolo *Il Parlamento nel sistema politico italiano: ipotesi interpretative e scenari futuri*, nel quale appunto a pagina 328 si legge: «più vicini a Capitol Hill che a Westminster». De Micheli e Verzichelli non scherzano affatto, evidentemente. E si riferiscono al fatto che così come il presidente degli Stati Uniti non controlla il Congresso (per lo più), così anche il presidente del Consiglio in Italia non ha mai potuto contare su una maggioranza salda e omogenea che ne attuasse senza incertezze il programma.

Qui viene in discussione un tema che non abbiamo ancora trattato: c'è un nesso tra declino o non declino, tra ruolo cresciuto o diminuito del Parlamento e forma di governo? Io penso di sì, anche se in diversi dei lavori di cui ho tenuto conto si risponde "no".

In realtà la mia impressione è che il governo parlamentare europeo, quello che bene o male si ispira in qualche misura al modello Westminster, è un governo nel quale le sue caratteristiche strutturali rendono il ruolo del Parlamento facilmente vittima della teoria del presunto declino del Parlamento. La differenza tra il governo parlamentare e il governo presidenziale sta nel fatto che in un caso vi è un *continuum* e una stretta correlazione tra i due organi, mentre nell'altro, nato dalla cultura istituzionale di fine '700 (Montesquieu), rileva la separazione dei poteri, la doppia legittimazione e la distinzione esecutivo-legislativo. Gli americani, come sapete, non parlano in genere affatto di regime presidenziale, ma di governo di organi separati e distinti, perché da una parte c'è il Congresso, dall'altra c'è il Presidente degli Stati Uniti, con le caratteristiche che voi sapete. Qui siamo in una serie didattica qualificata, non siamo al bar dove, siccome il Presidente degli Stati Uniti detiene il potere militare della maggiore potenza del mondo, tutti pensano che egli sia onnipotente. Qui sappiamo che non è affatto onnipotente: per le politiche pubbliche tutti i presidenti hanno sempre dovuto negoziare, da pari a pari con il congresso, ed anzi a volte in condizioni di debolezza non di forza, diversamente da ciò che succede nel governo parlamentare modello Westminster: tanto più laddove il circuito governo-parlamento-corpo elettorale si è sviluppato in modo tale che la legittimazione degli

esecutivi non deriva normalmente dal Parlamento, ed anzi gli esecutivi godono nel Parlamento di una maggioranza “automatica” e sempre più che leale. Sicché si può dire che nell’esperienza concreta è molto maggiore la capacità di tradurre il proprio programma elettorale di Tony Blair di quanto non sia quella di un Presidente degli Stati Uniti. Le riprove sono esaurienti. Se ciò è vero, ne deriva necessariamente una certa posizione del Parlamento.

Ora il fatto è che in Italia la forma di governo, tranne rare eccezioni, non si è fino ad oggi mai evoluta compiutamente in quella tipo Westminster, nonostante tutti gli sforzi e tutta la buona volontà. Perfino il governo Berlusconi, che pure contava sulla più forte maggioranza parlamentare che si sia avuta in tempi recenti, ha incontrato le sue brave resistenze e difficoltà in Parlamento. Ha goduto di una salda uniformità maggioritaria nelle due camere eppure anche in quel caso il Parlamento non si è prestato ad essere prima di tutto uno strumento dell’esecutivo per guidare il paese: questo, secondo Crick, in relazione all’esecutivo, il ruolo tipico del Parlamento nei regimi parlamentari, nei quali, appunto, l’esecutivo guida il paese *attraverso il Parlamento*, nel presupposto, cioè, di contare su di un Parlamento leale e collaborativo che nel 99,9 su cento dei casi fa esattamente e tempestivamente *quello* che gli dice il governo e *quando* il governo glielo chiede. Faccio un esempio: se voi andate in Inghilterra e vi trovate per caso il giorno in cui quando il governo di sua Maestà presenta il *budget*, cioè l’equivalente della nostra legge finanziaria con bilancio, ebbene noterete che il *Times* pubblica questa proposta il giorno dopo come fosse cosa fatta. Neanche l’hanno portato ai Comuni, insomma, e già lo si pubblica: perché non è una sceneggiata come da noi, una sorta di canovaccio, uno spartito che tutti suonano e chissà come sarà alla fine quando uscirà dal tritattutto parlamentare. In Inghilterra quello è e non cambia di una virgola. Ancora: il governo Blair in 9-10 anni credo sia andato in minoranza due o tre volte, una volta per quella faccenda delle tasse universitarie e un’altra volta sulla faccenda dei giorni di carcerazione preventiva. Nell’Italia pre-transizione, il governo Craxi, che fu un governo che per l’epoca venne considerato assai vigoroso, almeno fino a che non si mise a litigare troppo con Da Mita, fu sconfitto qualcosa come 163 volte in quattro anni, oltre 40 volte l’anno! Nessuno invece, negli Stati Uniti, si mette a contare quante volte il Congresso vota difformemente dalle aspettative del presidente: non avrebbe senso. È la norma.

A proposito della similitudine che ho evocato (un Parlamento italiano che somiglia a quello Usa), voi capite che si tratta del sintomo o della causa o tutti e due le cose insieme, di qualcosa che non torna: perché la nostra forma di governo bene o male è parlamentare. Ed allora, come fa a funzionare bene una forma di governo parlamentare, se si può dire che il nostro Parlamento somiglia, pretende di somigliare o a volte si comporta come se fosse il Congresso degli Stati

Uniti? Non è, questo, affatto un complimento, è un'implicita critica, piuttosto: perché una forma di governo parlamentare con un Parlamento che scimmietta il Parlamento di una forma di governo presidenziale, non può che funzionare maluccio, per non dire male. Si condanna, cioè, a dar vita a un modo d'essere del Parlamento incoerente con la forma di governo, e spesso velleitario.

Vorrei adesso prendermi il gusto di leggermi un brano che ho trovato qualche tempo fa e che ha a che fare con la forma di governo e con il ruolo e la funzione dei Parlamenti. Si tratta di un discorso di Winston Churchill fatto il 28 ottobre 1943 (quindi siamo in piena guerra).

Churchill dice: «due sono le caratteristiche principali della Camera dei Comuni. La prima è che la sua forma è e deve essere oblunga, e non semicircolare. È questo un fattore importantissimo nella nostra vita politica. L'Assemblea semicircolare, che tanto piace ai teorici politici, costringe ogni individuo o ogni gruppo a muoversi attorno al centro, adottando le varie sfumature tra il bianco, il rosa e il rosso secondo che spira il vento. Io sono un convinto fautore del sistema di partito. Ho visto molti Parlamenti pieni d'ardore e di buona volontà distrutti dal sistema di gruppo. Il sistema di partito» (egli intende quello bipartitico) «è molto favorito dalla forma oblunga della Camera. È facile per un individuo» (io ci vedo Follini, scusatemi), «spostarsi attraverso le insensibili gradazioni che vanno dalla Sinistra alla Destra, ma il gesto di attraversare il pavimento» («to cross the floor»), «è di quelli che richiedono grave riflessione. La logica è una ben povera guida paragonata alla consuetudine. La logica che ha creato in tanti paesi Assemblee semicircolari si è dimostrata fatale al Governo parlamentare»: bellissimo! Un inno al bipolarismo, anzi al bipartitismo...

«La seconda caratteristica di una Camera», dice sempre Churchill, continuando, «è che essa *non* deve essere abbastanza grande da contenere tutti i suoi membri, contemporaneamente senza affollamento» (non ci deve essere posto per tutti, insomma), per cui «non si deve neppure parlare del fatto che ad ogni membro spetti un seggio distinto riservato a lui solo. La ragione di ciò è stata per gran tempo un enigma per i profani e ha spesso destato la curiosità e le critiche di nuovi deputati» (che volevano il loro scranno personale). «Tuttavia non è difficile a comprendersi se la si consideri da un punto di vista pratico. Infatti, se la Camera fosse abbastanza grande da contenere tutti i suoi membri, nove decimi dei dibattiti sarebbero condotti nella deprimente atmosfera di una Camera vuota o semivuota».

Vedete il saggio Churchill? Mentre da noi si alimenta spesso l'antiparlamentarismo e l'antipartitismo con le immagini sui giornali o in tv («l'aula vuota discute di»), egli prende atto di ciò che evitare non si può ed indica pragmaticamente l'antidoto... Ed aggiunge, nella sostanza: «L'essenza oratoria di una

buona Camera... è lo stile conversativo», «la possibilità di pronte interruzioni alla buona e di scambi di battute. Lunghe orazioni da un podio sarebbero un cattivo sostituto allo stile dialogico con cui tanti dei nostri affari politici vengono trattati. Ma questo stile richiede poco spazio altrimenti nelle grandi occasioni si avrebbe un senso di affollamento e di ansiosa attesa. Dev'esserci il senso dell'importanza delle cose che si dicono in Parlamento, il senso che grandi cose vengono decise, assai spesso, alla Camera» (spesso, ma non sempre, evidentemente).

Va aggiunto che anche gli inglesi hanno le loro difficoltà. Non è un caso che la *Hansard Society*, costituita da un gruppo di studiosi delle istituzioni, nel 2002 abbia istituito una commissione indipendente per studiare il ruolo di controllo del Parlamento sul Governo, la *Commission on the scrutiny role of Parliament*: questa ha poi fatto un rapporto intitolato *The challenge for Parliament: making government accountable*. Dal che si vede che il problema non è solo nostro, non sono solo i nostri deputati e senatori che devono imparare a svolgere funzioni di vigilanza e di controllo, funzioni faticose che richiedono grandi conoscenze, grande grinta e determinazione, e spesso non garantiscono i titoli sui giornali.

Al riguardo si può evocare, infine, un ultimo lavoro, il libro di Gianfranco Pasquino e Paolo Pelizzo (*Parlamenti democratici*, Bologna, Mulino, 2006): anch'essi da un lato sostengono la tesi che i Parlamenti debbano attrezzarsi a fare cose diverse dalla sola legislazione o dalla coltivazione del rapporto fiduciario col governo (controllare, dibattere, negoziare, legittimare, pena il loro disfacimento come istituzione significativa), dall'altro loro tendono a rivalutare in ogni caso il ruolo del Parlamento segnalando la grande capacità di adattamento mostrata dalle istituzioni parlamentari e spingendo, se mai, per una riforma, un adeguamento, una innovazione di esse.

Si può allora tornare al vecchio Bernard Crick citato più volte e all'inizio, il quale riassumeva tutta la sua filosofia sul ruolo del Parlamento dicendo che l'unica cosa che può veramente gettare discredito sui Parlamenti è la pretesa di essi di governare in prima persona: una tentazione che al Parlamento italiano non è mai veramente passata (né al Parlamento italiano, né alle assemblee rappresentative di tutti i ranghi e di tutti i livelli). Una tentazione vana, una tentazione sbagliata cui indirettamente molto deve la retorica della crisi del Parlamento.

Non è solo una questione teorica, è una questione molto pratica. Io credo che non ci sia nulla di peggio che porsi un obiettivo irraggiungibile. Se uno vuol rischiare di restare deluso, non c'è sistema migliore che porsi un obiettivo o un risultato impossibili sin dall'inizio: in altre parole non saper misurare e valutare il contesto, gli strumenti, gli uomini e le cose. Ciò accade assai spesso, e ne deriva un senso di inadeguatezza contornato da vera e propria mancanza di autostima: se ci propone di raggiungere ciò che nessuno può raggiungere, e poi non ce



la si fa, non è perchè non si è bravi, non si è all'altezza; se mai, è colpa del fatto che appunto non si è misurata bene la situazione e ci si è proposti l'impossibile.

A me sembra che questo ragionamento si possa applicare al ruolo del Parlamento in Italia. Se non "il", certo uno dei problemi del Parlamento in Italia oggi è non solo trovare una collocazione nuova e diversa, tanto meno pretendere di governare direttamente, tornare a far nascere e far cadere ministri e governi: è usare adeguatamente gli strumenti che nel Parlamento ci sono già tutti per svolgere quelle funzioni per le quali come cercano di dirci da 120 anni studiosi autorevoli i Parlamenti sono attrezzati e sono predisposti strutturalmente.

A buttare giù o a dar vita ai governi, oggi ci pensano i corpi elettorali; a dettare norme esaustive e di dettaglio, oggi ci pensano, tolte alcune materie, i governi e anche assemblee rappresentative ad altro livello. Inutile insiste a voler fare ciò che non si è adatti a fare.

Sbagliamo noi o sbagliano i nostri rappresentanti che si rifiutano di darci retta? Non lo so. Probabilmente c'è qualcosa che è insito nella storia e nella natura forse dei Parlamenti che rende tutto questo più complicato e che è l'unica cosa che può spiegare il fatto che, anche se ci sono delle specificità italiane (il mito della centralità del Parlamento, la forma di governo interpretata in un certo modo), questo è appunto un tema che di gran lunga scavalca l'ordinamento italiano.

Una cosa è certa, a voler fare ciò che non si è vocati a fare, le delusioni sono destinate a non mancare: con il rischio che si continui a lungo a piangere un declino che per certi versi dura da oltre 100 anni, per altri deriva prima di tutto da errata rappresentazione della propria funzione e delle proprie potenzialità, figlio più di una cultura politico-istituzionale soprassata che della realtà.