



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

BREVI SPUNTI COMPARATIVI PER UNA TEORIA DELLA FUNZIONE PARLAMENTARE, TRA *DEBATING FORUM* E *POUVOIR REPRÉSENTATIF**

di Matteo Frau**

SOMMARIO: 1. Nota metodologica introduttiva. – 2. Il radicamento del mito del *corps législatif*. – 3. Dal dogma del parlamento come potere legislativo alla ricognizione della pluralità delle funzioni parlamentari. – 4. Dalle funzioni parlamentari a “la” funzione parlamentare. La tesi delle camere come *debating/deliberative body*. – 5. La tesi della funzione parlamentare come funzione rappresentativa.

1. Nota metodologica introduttiva

Un contributo così limitato e così eclettico, come è senz’altro quello qui proposto, rispetto alla vastità e all’importanza dei temi chiamati in causa (dalla dottrina della separazione dei poteri sino agli interrogativi sulla natura della funzione parlamentare), può trovare una qualche giustificazione solo a condizione che il suo scopo si esaurisca, come di fatto si esaurisce, nel tentativo di raccogliere qualche utile spunto di riflessione intorno al “potere” dei parlamenti, attingendo selettivamente ai filoni principali del pensiero costituzionalistico (soprattutto quello inglese, quello francese e quello italiano). Nessuna pretesa dunque di costruire una nuova teoria della funzione parlamentare e ancor meno di offrire una ricognizione esaustiva delle svariate teorie già esistenti, ma soltanto il tentativo di isolare il filo rosso che lega insieme varie intuizioni dottrinali, recenti e meno recenti, riguardanti la natura della funzione parlamentare; intuizioni che si trovano sparse nell’universo degli studi costituzionalistici e che, poste in relazione

*Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Ricercatore confermato di diritto pubblico comparato – Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Brescia.

fra loro, possono rivelare i punti cardinali del movimentato dibattito intorno all'attualità della funzione dei parlamenti.

Oggetto della comparazione non sono pertanto, in via diretta, gli istituti del regime parlamentare – che naturalmente sono ben presenti ma che restano sullo sfondo – quanto piuttosto alcune selezionate teorie della funzione parlamentare che su di essi e sulla relativa prassi si fondano. La pur limitata indagine di alcune idee sviluppate dalla dottrina inglese e dalla dottrina francese (accanto a quella italiana, peraltro già di per sé ricchissima) denota come nella moltitudine delle elaborazioni teoriche emergano alcuni punti di convergenza utili alla ricostruzione di una definizione aggiornata de “la” funzione parlamentare. Una definizione che, considerando anche il crescente ricorso al metodo comparativo nella giurisprudenza costituzionale, potrebbe rivelarsi preziosa non soltanto sul piano ontologico-descrittivo ma altresì su quello deontologico-prescrittivo, ossia con riferimento al dover essere della funzione parlamentare.

Pur nella eterogeneità di esiti e impostazioni, gli sforzi degli studiosi della funzione parlamentare sembrano polarizzarsi attorno a due idee forti: la prima, che s'incentra sul “modo” del potere parlamentare, può essere sintetizzata nell'espressione «*debating forum*» (*infra*, § 4), la seconda, che all'opposto mira a fondere la funzione col suo presupposto, è la tesi della «funzione rappresentativa» (*infra*, § 5). Ma se l'approdo a un'ipotetica *reductio ad unum* delle funzioni parlamentari resta fatalmente incerto, è invece certo il dato di partenza, ossia l'esigenza di superare il logoro stereotipo del «parlamento legislatore» (*infra*, § 2).

2. Il radicamento del mito del *corps législatif*

L'evoluzione dei regimi parlamentari ha rivelato la grande complessità dei compiti svolti dagli organi costituzionali di indirizzo politico e, in particolare, ha portato alla luce le contraddizioni insite nella semplicistica associazione del parlamento alla funzione legislativa imponendo al contempo una riflessione aggiornata sul *potere* espresso dagli organi parlamentari nelle democrazie contemporanee.

È noto che nella dottrina montesquieviana, pur ammettendosi la necessaria interferenza (mediante la «*faculté d'empêcher*») dell'organo esecutivo nel ramo legislativo in chiave di potere negativo e frenante sulla legislazione – al punto che alcuni interpreti negano che Montesquieu affermi una separazione o una specializzazione funzionale degli organi¹ –, nondimeno l'essenza della funzione delle

¹ È stato anzitutto CH. EISENMANN, *L'«Esprit des lois» et la séparation des pouvoirs*, in *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933 (ristampa, Paris, Librairie Edouard Duchemin, 1977), 166, 167, che, criticando

due camere viene individuata nel potere legislativo sino alla nominalistica coincidenza tra queste e il potere medesimo, suggellata nella definizione «*corps législatif*»².

Nonostante l'ambiguità insita nell'endiadi separazione-interferenza, Montesquieu sembra rifuggire dall'idea di un legislativo autenticamente condiviso e dunque si rifiuta di scorporare l'omonima funzione dalla definizione del potere di cui sono investite le due camere. L'ideale delle "camere legislative" viene quindi solennemente tradotto in norma positiva da parte dell'articolo I della Costituzione americana del 1787, oltre che, in Francia, nel testuale riferimento al «corpo legislativo» nella Costituzione del 1791, radicandosi nell'ideologia del costituzionalismo rivoluzionario. Esauritasi la spinta rivoluzionaria tardo-settecentesca, con il rifiorire della monarchia costituzionale, a una diversa configurazione del potere del parlamento giunge Benjamin Constant nelle sue *Réflexions sur les Constitutions*³, opera basata anch'essa sull'osservazione comparativa dei regimi politici e soprattutto della costituzione inglese (nel frattempo in continua trasformazione), in cui l'autore, tra l'altro, ritorna anche sulla sua nota teoria del «potere neutro», rivisitandola in chiave monarchica⁴. Attraverso il metodo comparativo, Constant tenta di

l'interpretazione più tradizionale (quella cioè sostenuta, tra gli altri, da G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 2^a, Berlin, Verlag von O. Häring, 1905, 589, nota 1, e R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, vol. II, Paris, Sirey, 1922, 101, 103), ha osservato che Montesquieu non sostiene l'idea di una separazione in senso funzionale bensì ammette esplicitamente la partecipazione dell'esecutivo al legislativo.

² Vale la pena riportare un passaggio del ragionamento sviluppato sul punto in questione da Montesquieu nel cap. VI («*De la constitution d'Angleterre*») del libro XI di *De l'esprit des lois* (1748), in *Oeuvres complètes de Montesquieu*, Paris, Firmin Didot frères, 1857, 269: «*La puissance exécutrice ne faisant partie de la législative que par sa faculté d'empêcher, elle ne saurait entrer dans le débat des affaires. Il n'est pas même nécessaire qu'elle propose, parce que, pouvant toujours désapprouver les résolutions, elle peut rejeter les décisions des propositions qu'elle aurait voulu qu'on n'eût pas faites*». Sembra trattare più convintamente di un'autentica partecipazione («*a share*») del vertice dell'esecutivo nel «*power of law-making*», sia pure tramite il potere negativo, John Locke nel par. 151 del capitolo XIII del secondo dei suoi *Two Treatises of Government* (1689-1690), London, Thomas Tegg, 1823, 170. Sull'interpretazione delle dottrine classiche della divisione dei poteri in generale e sulla loro evoluzione storica, oltre agli autori stranieri citati nella nota precedente, basti qui rinviare, tra i contributi dei costituzionalisti italiani, a V. ZANGARA, *Studio sulla separazione dei poteri*, in *Scritti giuridici in onore della CEDAM*, vol. II, Padova, CEDAM, 1953, 481 ss.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, Torino, UTET, 1966, 472 ss.; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, voll. I-II, Milano, Giuffrè, 1979-1984; G.U. RESCIGNO, *Divisione dei poteri*, in C. DONATI (a cura di), *Dizionario critico del diritto*, Milano, Savelli, 1980, 95 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.*, vol. XXIII, Roma, Treccani, 1990, 1 ss.; E. DE MARCO, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. I, 409 ss.; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2001, 2^a; A. VIGNUDELLI, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto e società*, 2006, 657 ss.

³ B. CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions. La distributions des pouvoirs, et le garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, Nicolle-Gide, 1814.

⁴ Cfr. *ivi*, 15-16. Come ricorda P. ROLLAND, *Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant*, in *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 1/2018, 43 s., «*Entre ces deux dates on peut assister à une inversion complète de la pensée de Constant : vers 1800-1802 le pouvoir neutre est pratiquement le propre d'un régime républicain car il est le seul à connaître la division des pouvoirs [...]. En 1815, au contraire, seuls les gouvernements monarchiques sont aptes à établir ce pouvoir neutre*».

ricostruire un modello ideale di monarchia costituzionale – un «*esquisse de Constitution*» come lo definisce l'autore in premessa⁵ – retto da alcuni principi di ordine generale. Pur muovendo dalla descrizione classica della divisione dei poteri⁶, Constant finisce per delinearne una versione molto originale, in massima parte ispirata alla coeva esperienza inglese, in cui le camere non individuano più il «*pouvoir législatif*» bensì il «*pouvoir représentatif*» e in cui il potere esecutivo non viene identificato nella corona, che qui è invece associata al «*Pouvoir constitutionnel*» (con la maiuscola), ma nei ministri (tanto da ragionarsi «*Du pouvoir exécutif ou des Ministres*»)⁷. Il legislativo cessa così di essere un “potere” di cui è investito un organo, le due camere, per divenire invece una funzione condivisa dai tre poteri sopra menzionati e cioè, per un verso, dal potere rappresentativo e dal potere esecutivo-ministeriale che concorrono a determinare i contenuti della legge, nonché, per altro verso, dal potere neutro-costituzionale che può opporre un veto assoluto sulla legislazione così proposta. Nello schizzo di costituzione ideale tratteggiato da Constant, le due norme che suggellano la stretta compartecipazione del ministero e delle assemblee rappresentative alla proposta di legislazione recitano, rispettivamente e specularmente: «*Les Ministres proposent les lois dans le sein des assemblées représentatives, et concurremment avec les autres membres de ces assemblées*»⁸; «*La proposition des lois appartient au pouvoir représentatif, concurremment avec le pouvoir exécutif*»⁹. A chiudere il cerchio, si prevede che i ministri possano essere anche membri delle camere, così che nessuna delle due istituzioni percepisca l'altra come un «nemico naturale»¹⁰. In altre parole, il conflitto deve cessare di esistere sul

⁵ B. CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions*, cit., v.

⁶ *Ivi*, 3.

⁷ La distinzione tra potere (costituzionale) del re e potere (esecutivo) dei ministri è un aspetto centrale della ricostruzione constantiana: «*Cette distinction, toujours méconnue, est très-importante. Elle est, peut-être, la clef de toute organisation politique*» (*ivi*, 1). Constant non ne rivendica il merito ma lo imputa a un'idea di M. de Clermont-Tonnerre che poi egli ha sviluppato (*ivi*, 2). Il potere esecutivo – afferma Constant, *ivi*, 7 – è un potere a parte, che spetta ai ministri e che nasce dalla scorporazione di un potere prima insito nella corona. Da ciò discende l'esigenza di renderlo un potere responsabile. I ministri responsabili emanano dal re ma il potere esecutivo, benché emanato dal re, non appartiene al re, allo stesso modo in cui il potere rappresentativo, pur emanando dal popolo, non appartiene al popolo. Il re, che resta naturalmente irresponsabile, da un lato, può revocare i ministri e, dall'altro lato, può sciogliere le assemblee rappresentative.

⁸ *Ivi*, 41. Rappresentanti e ministri hanno per Constant sensibilità diverse: i rappresentanti conoscono meglio quali sono i bisogni del popolo mentre i ministri sono più sensibili alle esigenze del governo (*lato sensu*). Di qui i vantaggi di un concorso delle due istituzioni nella definizione dei contenuti della legge. Un'altra norma paradigmatica assegna poi ai ministri, stavolta in via esclusiva, anche la funzione di esecuzione delle leggi: «*Les Ministres veillent, chacun en sa partie, à l'exécution des lois*» (*ivi*, 42).

⁹ *Ivi*, 48. Un altro principio, non meno importante, sancisce che «*Les lois proposées dans le sein des assemblées représentatives y sont discutées librement*» (*ivi*, 54).

¹⁰ *Ivi*, 57-58.

piano della contrapposizione tra le istituzioni (o tra i “poteri”) e spostarsi sul piano della contrapposizione tra gli uomini, cioè tra maggioranza e opposizione¹¹.

Si tratta di uno schema ricostruttivo della divisione dei poteri che nel suo complesso trova un certo riscontro nelle carte delle monarchie costituzionali del XIX secolo, a cominciare dalle carte francesi del 1814 e del 1830. Ma la visione di Constant sembra già presagire alcuni tratti essenziali della realtà del parlamentarismo contemporaneo, in cui l’esecutivo è scorporato dal capo dello stato (perlomeno se quest’ultimo è un potere “neutro”, come accade nell’ambito dei sistemi parlamentari monisti) e in cui l’esercizio del potere legislativo è sostanzialmente condiviso dagli organi di indirizzo politico, ossia il ministero e il parlamento, oggigiorno uniti nel vincolo della fiducia parlamentare.

Nonostante la brillante ricostruzione di Constant, lo stereotipo delle “camere legislative” era destinato a tornare in auge a partire dalla metà dell’ottocento, con l’avvento delle costituzioni repubblicane. La *vesting clause* del potere legislativo viene infatti “reimportata” in Europa nella costituzione della II Repubblica francese¹², per trovare poi una stabile affermazione, sotto la III Repubblica, nella legge costituzionale del 25 febbraio 1875 relativa all’organizzazione dei poteri pubblici¹³.

In definitiva, la rivoluzione liberale e poi l’ideologia democratica, malgrado la continua trasformazione concettuale e storica della divisione dei poteri¹⁴, hanno preservato l’associazione ideale tra *il legislativo* e le assemblee rappresentative affidando a queste ultime – oltre che al corpo elettorale – la funzione di esprimere, come recita l’ancora vigente articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, la «volontà generale».

Anche Hans Kelsen, che pure ebbe a criticare fermamente la dottrina classica della separazione dei poteri per la sua inconciliabilità con l’ideologia democratica¹⁵, proponendone pertanto una profonda rivisitazione¹⁶, trova nondimeno un elemento

¹¹ Cfr. *ivi*, 58-59.

¹² Il cui articolo 20 stabilisce: «*Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique*».

¹³ Il cui articolo primo dispone: «*Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat*».

¹⁴ V. *supra*, nota 2.

¹⁵ Per H. KELSEN, *Demokratie*, in *Schriften der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*, I. Serie, V. Band, Tübingen, Mohr (Siebeck), 1927, 37 ss., trad. it. ID., *La democrazia*, in ID., *Il primato del parlamento*, riedizione a cura di Carmelo Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, 23, infatti, il «dogma» della dottrina montesquieuiana «non è stato affatto quello di preparare la via alla democrazia ma piuttosto quello contrario, cioè quello di dare al monarca, che il movimento democratico aveva quasi escluso dalla funzione legislativa, un’altra possibilità di spiegare il proprio potere nel settore esecutivo». L’ideologia democratica spinge infatti a riunire «tutte le funzioni relative alla formazione della volontà statale [...] nel popolo o nel parlamento che lo rappresenta» (*ivi*, 22).

¹⁶ H. KELSEN, *Die Lehre von der drei Gewalten oder Funktionen des Staates*, in *Archiv für Rechts-und Wirtschaftsphilosophie*, XVII (1923-1924), 374 ss., trad. it. ID., *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello stato*, in ID., *Il primato del parlamento*, cit., 77 ss., rivoluziona il significato delle tre funzioni (legislativa,

positivo nella teoria di Montesquieu proprio nell'aver essa sottratto «all'influenza diretta del governo l'importante fase della formazione della volontà generale dello stato [...] riducendo la funzione del governo alla esecuzione delle leggi»¹⁷. E così, nell'escludere piuttosto nettamente l'organo esecutivo dal potere di stabilire le norme di carattere generale, cioè la legge, anche le influenti teorie di Kelsen hanno certamente contribuito alla perpetuazione del mito del *corps législatif* e anzi lo hanno aggiornato e rafforzato.

Sicché, ancora oggi, nella maggior parte delle costituzioni scritte il governo è formalmente escluso dalla titolarità della funzione legislativa, salvo poi essere ammesso a partecipare all'esercizio della stessa non solo in via di fatto, cioè sul piano del processo concreto di formazione della volontà politica, ma anche in virtù di svariati strumenti giuridici, dall'iniziativa governativa delle leggi agli atti aventi forza di legge¹⁸, dalla questione di fiducia al voto bloccato¹⁹.

L'aporia è del tutto evidente: in base al principio della separazione dei poteri, come ricorda Alessandro Pizzorusso, «l'attività normativa dovrebbe essere riservata al potere legislativo e completamente preclusa all'esecutivo, ma in pratica questo aspetto del famoso principio è probabilmente quello che ha maggiormente dimostrato la sua debolezza»²⁰.

giurisdizionale ed esecutiva) distinguendole sul piano del differente grado di concretizzazione della norma giuridica nell'ambito di un unitario processo di produzione del diritto.

¹⁷ H. KELSEN, *La democrazia*, cit., 23.

¹⁸ Per uno sguardo generale sul tema resta di grande attualità il saggio di E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 463 ss.; ma v. anche L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1974, 1507 ss. Per quanto riguarda nello specifico l'esperienza italiana, che sotto questo aspetto è certamente tra le più significative nella comparazione con altre consimili, anche per via dell'abuso che di tali strumenti è stato fatto in passato (e per molti interpreti viene ancora oggi fatto), v., *ex multis*, A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA-A. PREDIERI-G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto legge tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, XX ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso ed abuso del decreto legge*, in *Dir. e soc.*, 1988, 254 ss.; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, Padova, CEDAM, 1997; N. MACCABIANI, *Le reiterazioni dei decreti-legge successivi alla sentenza 360/96 della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 423 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, Giuffrè, 2003; M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 50 ss.; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006; G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013; N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

¹⁹ Emblematica resta al riguardo, anche dopo la riforma introdotta dalla *loi constitutionnelle* n. 2008-724, la costituzione della V Repubblica francese che, oltre alla già di per sé incisiva riserva di regolamento, dota il governo di due ben noti strumenti di normazione che sono la questione di fiducia “capovolta” di cui al terzo comma dell'art. 49 (ossia l'*engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte*) e il voto bloccato di cui al terzo comma dell'art. 44. V. P. AVRIL, *Le vote bloqué (Chronique constitutionnelle et parlementaire française)*, in *Revue du droit public*, 1965, 399 ss.; A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con “voto bloccato” nella Quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 2711 ss.

²⁰ A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, Giuffrè, 1998, 363-364.

Considerando specificamente la forma di governo parlamentare deve peraltro osservarsi che le categorie dottrinali che sono più servite, nel secolo scorso, per spiegarne la realtà operativa (ad esempio quelle condensate nelle espressioni «funzione di governo», «attività di indirizzo politico» o «politica generale del governo») rivelano in modo univoco l'incoerenza della norma costituzionale che riserva al parlamento la funzione legislativa. Analogo discorso può farsi per la distinzione tra «legge in senso formale» e «legge in senso sostanziale o materiale». Guardando dunque a come operano davvero le varie declinazioni del governo parlamentare, è senz'altro fondata l'affermazione per cui «*si le pouvoir exécutif, en effet, appartient exclusivement aux organes de l'exécutif [...], le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Parlement e les organes exécutifs*»²¹.

Il carattere sostanzialmente condiviso del legislativo, un tempo attestato dalle prerogative del *royal consent* e del *royal assent* e, sull'altra sponda dell'Atlantico, dal potere presidenziale di veto, è infatti riemerso in forma più espansa e articolata con la progressiva diversificazione delle forme di governo e con l'evoluzione del regime parlamentare, esprimendosi, da un lato, nei vari strumenti di partecipazione al legislativo messi a disposizione del governo e, dall'altro lato, nella possibilità, anche per i restanti organi costituzionali (il corpo elettorale, il capo dello stato e la corte costituzionale) di contribuire in vario modo e in varia misura alla definizione dei contenuti della legislazione.

Ciononostante, negli studi giuspubblicistici legati all'interpretazione delle costituzioni razionalizzate resta difficile rintracciare una definizione della funzione parlamentare che non sia saldamente ancorata all'idea della titolarità del potere legislativo in capo al parlamento, a maggior ragione per il fatto che numerose costituzioni scritte attribuiscono esplicitamente (e non senza le contraddizioni di cui si è appena detto) la funzione legislativa in via esclusiva alle camere.

²¹ Così PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987, 88, il quale, includendo nella forma di governo parlamentare tanto il governo parlamentare monista quanto il governo parlamentare misto-dualista o «semipresidenziale» (cfr. M. DUVERGER, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 8/1980, 165 ss.), identifica come possibili organi dell'esecutivo, oltre al governo, anche il capo dello stato. L'a. ritiene peraltro che la condivisione del legislativo sia una caratteristica propria anche del governo direttoriale, in virtù dell'iniziativa delle leggi, mentre annota che, sul piano formale, non può parlarsi di condivisione della funzione legislativa con riferimento al regime presidenziale. Tuttavia, in relazione alla costituzione americana, deve osservarsi che l'assenza di un (formale) potere di iniziativa presidenziale è più che compensata dalla presenza del veto presidenziale, strumento che a ben vedere rivela una condivisione formale oltre che sostanziale della funzione legislativa, tanto è vero che tale *negative power* è disciplinato nella sezione 7 dell'articolo I della costituzione americana, sezione dedicata appunto al procedimento legislativo. Sul piano sostanziale, del resto, il potere di veto può comportare un'influenza presidenziale «costruttiva» sulla legislazione e sull'indirizzo politico generale anche quando il relativo strumento costituzionale non venga attivato ma utilizzato come mezzo di persuasione. V. R.J. SPITZER, *The Presidential Veto. Touchstone of The American Presidency*, Albany, State University of New York, 1988; C.M. CAMERON, *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; A. BURATTI, *Veti presidenziali. Presidenti e maggioranze nell'esperienza costituzionale statunitense*, Roma, Carocci 2012.

È per tale ragione che, anche nell'ambito dei regimi parlamentari, le assemblee rappresentative sono ancora oggi definite nei termini di «assemblee legislative», quantunque una simile definizione strida con l'indiscutibile preminenza logica della funzione parlamentare di controllo (dal momento che il rapporto fiduciario è, per citare Mario Galizia, «il fulcro intorno a cui si muove il tipo di governo parlamentare»²²). Ed è sempre il dogma della (formale ma non sostanziale) titolarità del potere legislativo in capo al parlamento a spiegare perché, nel contesto dei regimi parlamentari razionalizzati, la scienza costituzionalistica tenda spesso a classificare le funzioni parlamentari sulla base di una dicotomia netta tra la funzione legislativa, da un lato, e quelle non legislative, dall'altro (*infra*, § 3).

La necessità, qui affermata, di scorporare concettualmente la funzione legislativa dall'autentica vocazione costituzionale dell'organo parlamentare cela dunque il proposito di rifondare il *necessario* primato del parlamento su basi più solide di quelle offerte dal dogma delle «camere legislative» (dogma che notoriamente non ha impedito al governo di abusare del potere normativo ad esso attribuito, soprattutto in ordinamenti in cui, come il nostro, difettano frequentemente le precondizioni politico-partitiche per un parlamento “forte”²³). L'esegesi aggiornata del “parlamentarismo razionalizzato” dovrebbe pertanto suggerire una riqualificazione complessiva della funzione parlamentare.

Viceversa, nella culla del parlamentarismo, ove a essere prevalsi sono altri principi e altre concezioni del potere, quali la *Rule of Law*, il principio della sovranità parlamentare incorporata nel *King-in-Parliament*²⁴ e il bagehotiano «*efficient secret*»

²² M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, 1.

²³ Sull'abuso di tali poteri normativi nell'esperienza italiana si rinvia alla bibliografia già indicata *supra*, nota 18.

²⁴ La sovranità legislativa non spetta alle sole camere bensì a quell'organo complesso che ancora oggi si materializza durante il *Queen's Speech*, in occasione della prima riunione di un nuovo parlamento e all'apertura di ogni sessione parlamentare, quando alla *House of Lords* si riuniscono il monarca, che presiede il *Privy Council*, e le due camere. R. BLACKBURN-A. KENNON (a cura di), *Griffith & Ryle on Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxwell, 2003, 2^a, 259, osservano: «*The pageantry of the state opening of Parliament is undoubtedly grand and colourful, but within this ceremony is encapsulated the central feature of the British constitution, namely the sovereign supremacy of the Queen in Parliament*». Il parlamento inglese, inteso appunto nel senso proprio di organo costituzionale complesso che include al suo interno l'esecutivo, mantiene fundamentalmente la sua ampia funzione originaria: «*a group of people called together (in modern times by election) to discuss, decide, execute and oversee the governance of the country in both its legislative and executive functions. It is not just a debating chamber: Cromwell at Naseby was Parliament at Naseby*» (M. DETMOLD, *The Proper Denial of Royal Assent*, in *U.K. Constitutional Law Blog*, 5 settembre 2019, reperibile in <http://ukconstitutionallaw.org/>). Più in generale, in tema di *Parliamentary Sovereignty* e *Rule of Law* basti qui rinviare al classico A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), London, Macmillan, 1915, 8^a, trad. it. ID., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003, rispettivamente 33-71 e 153-170 e all'antologia bibliografica ivi citata, nonché, tra i molti studi italiani, ad A. TORRE, *Interpretare la Costituzione inglese. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, 268-276, e ID., *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *DPCE*, 2019 (numero speciale), 745 ss.

della Costituzione inglese²⁵, è senz'altro più agevole riflettere sull'essenza della funzione parlamentare emancipandosi dal retaggio insito nella rigida distinzione concettuale potere esecutivo-potere legislativo (lo dimostra anche la piccola antologia riportata *infra*, §§ 3-4), quantunque in alcuni passaggi della sentenza *R (Miller) v The Prime Minister* del 24 settembre 2019 la corte suprema del Regno Unito sembra valorizzare anche il principio della separazione dei poteri²⁶.

3. Dal dogma del parlamento come potere legislativo alla ricognizione della pluralità delle funzioni parlamentari

Recentemente, sia in Francia che in Italia, alcuni costituzionalisti hanno riaperto il dibattito sulla natura del potere delle assemblee rappresentative prendendo le mosse dalla pentapartizione delle funzioni parlamentari proposta da Walter Bagehot, ritenuto a ragione uno fra i più brillanti interpreti dell'evoluzione del parlamentarismo²⁷. Bagehot individua e descrive cinque funzioni del parlamento

²⁵ «*The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers.[...] The connecting link is the cabinet. By that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body. The legislature has many committees, but this is its greatest*» (W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), Oxford, Oxford University Press, 2001, riedizione a cura di Miles Taylor, 11).

²⁶ Nel percorso argomentativo che la conduce a statuire l'illegittimità dell'*advice* formulato dal primo ministro Johnson tra il 27 e il 28 agosto 2019 in ordine alla *prorogation* del parlamento, la corte ricorda infatti: «*The legal principles of the constitution are not confined to statutory rules, but include constitutional principles developed by the common law [...]. For example, they include [...] the principle of the separation of powers between the executive, Parliament and the courts (Ex p Fire Brigades Union, pp 567-568)*» (*R (Miller) v The Prime Minister*, [2019] UKSC 5, 40). Nella precedente sentenza *R (Miller) v Secretary of state for Exiting the European Union* del 24 gennaio 2017 la corte suprema del Regno Unito sembra invece riconoscere implicitamente la partecipazione del governo all'esercizio del potere legislativo, sia pure in qualità di «*junior partner*»: «*Bearing in mind this unique history and the constitutional principle of Parliamentary sovereignty, it seems most improbable that those two parties had the intention or expectation that ministers, constitutionally the junior partner in that exercise, could subsequently remove the graft without formal appropriate sanction from the constitutionally senior partner in that exercise, Parliament*» (*R (Miller) v Secretary of state for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, 90). Rinviando ai numerosissimi commenti dottrinali dedicati alle due pronunce appena citate, basti qui aggiungere che un dibattito molto interessante è poi scaturito nell'aprile del 2019 attorno alla possibilità che il governo potesse chiedere e ottenere il rifiuto del *Royal Assent* in relazione a un'eventuale legge volta a impedire al gabinetto di procedere alla c.d. Brexit. In quella occasione, ventuno professori di varie discipline giuridiche, fra cui il costituzionalista dell'università di Cambridge Mark Elliot, hanno sottoscritto una lettera aperta pubblicata su *The Times* il 3 aprile 2019, affermando, tra l'altro: «*Any attempt to advise refusal of Royal Assent to a Bill passed by Parliament would stand constitutional principle on its head. It would presume a governmental power to override Parliament, yet it is in Parliament, not the Executive, that sovereignty resides*». Ma altri studiosi hanno subito contestato questa ricostruzione, come ha fatto M. DETMOLD, *The Proper Denial of Royal Assent*, cit., il quale ha sottolineato che: «*The true principle is: it is in Parliament (not the Executive, and not the Legislature) that sovereignty resides [...]. In no sense is such a law a sovereign imposition by the legislature upon the executive power; in the modern Parliament it is an example of the two powers co-operating within the lawful sovereignty*».

²⁷ V. A. LE DIVELLEC, *Le parlement en droit constitutionnel*, in O. ROZENBERG-E. THIERS (a cura di), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 139 ss.; N. LUPO, *Alla ricerca della funzione*

(inteso nell'accezione restrittiva di «camera dei comuni»), ossia: la funzione di «eleggere» il primo ministro («*the most important function*»), la quale, intesa in senso lato, implica anche un continuativo potere di dirigerne l'azione²⁸; la funzione di esprimere il pensiero del popolo (precisamente di esprimere «*the mind of the English people on all matters which come before it*»)²⁹; la funzione di insegnare («*It ought to teach the nation what it does not know*»); la funzione di informare (per Bagehot importantissima, al punto da fargli affermare «*I am disposed to reckon it as the second function of Parliament in point of importance, that to some extent it makes us hear what otherwise we should not*»); infine la funzione legislativa, che include anche la «*financial function*»³⁰. Alla funzione legislativa Bagehot riconosce sì una grande importanza ma non un'importanza così grande da doversi anteporre tale funzione a tutte le altre (ad eccezione di determinate leggi che si rivelano di fondamentale importanza in certi momenti storici)³¹.

La classificazione proposta da Bagehot è stata rivalutata, tra gli altri, da Armel Le Divellec in un suo recente contributo attinente alla configurazione della funzione parlamentare nel diritto costituzionale³². Muovendo da una critica serrata sia alla classica associazione montesquieuviana delle camere al potere legislativo sia alla successiva tendenza della dottrina costituzionalistica francese a ridurre le funzioni parlamentari al binomio funzione legislativa-funzione di controllo, Le Divellec constata che tale lettura riduttiva ha finito per influenzare il contenuto stesso dei testi costituzionali, come infatti è da ultimo accaduto nel caso dell'articolo 24 della costituzione francese riformato dalla *loi constitutionnelle* n. 2008-724, che contempla la seguente tripartizione delle funzioni parlamentari: «*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*»³³. A questa interpretazione delle funzioni parlamentari, reputata dall'autore riduttiva,

parlamentare di coordinamento, in *federalismi.it*, 3/2019, 117 ss.; ID., *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, 101 ss.

²⁸ M. TAYLOR, *Introduction*, in W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., xix, chiarisce al riguardo: «*Of course, Bagehot cannot have meant that MPs directly elected the Prime Minister and his cabinet, for they did not then and have never done since. But anyone familiar with the party politics of the 1850s, when successive administrations rarely survived without the confidence and support of the House of Commons, would have recognized Bagehot's argument*».

²⁹ Per l'interpretazione di questa specifica funzione v. A. TORRE, *Rileggendo Bagehot: la espressive function del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo "a primo ministro"*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, 265 ss.

³⁰ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, cit., 100-102.

³¹ «*Lastly, there is the function of legislation, of which of course it would be preposterous to deny the great importance, and which I only deny to be as important as the executive management of the whole state, or the political education given by Parliament to the whole nation*» (*ivi*, 102).

³² A. LE DIVELLEC, *Le parlement en droit constitutionnel*, cit.

³³ *Ivi*, 154.

quest'ultimo contrappone la partizione descritta da Bagehot, definita come «*la plus judicieuse et originale*»³⁴.

E un giudizio analogo è stato formulato da Nicola Lupo in un saggio incentrato sulla «funzione parlamentare di coordinamento»³⁵, in cui si ricorda come nel contesto italiano, in relazione al «nodo della classificazione delle funzioni parlamentari», si tenda a raggruppare le «funzioni non legislative» del parlamento all'interno di un'unica categoria, talora definita funzione di controllo politico (o di indirizzo-controllo o di direzione politica) talaltra lasciata indefinita a voler significare il carattere residuale delle funzioni ivi raggruppate, in quanto *altre* rispetto a quella legislativa³⁶. Anche Lupo, al fine di cogliere «la ricchezza e la varietà» delle funzioni svolte dal parlamento, richiama la classificazione di Bagehot, «che si colloca in qualche modo a cavallo tra ottica descrittiva e ottica prescrittiva»³⁷.

La pur suggestiva proposta classificatoria di Bagehot, al di là delle critiche cui si può prestare nel merito – ad esempio, la funzione di «eleggere» il primo ministro non è né un dato costante del regime parlamentare britannico³⁸ né tantomeno un tratto comune alle svariate esperienze parlamentari –, non soddisfa l'esigenza scientifica di individuare il nucleo essenziale della funzione parlamentare (o, se si preferisce, del *potere* parlamentare) e di ridurre ad unità ideale la pluralità dei compiti che le costituzioni assegnano all'assemblea dei rappresentanti, quale che ne sia la denominazione formale. Anzi, la classificazione di Bagehot sembra postulare, proprio all'opposto, l'impossibilità di addivenire a una *reductio ad unum* delle funzioni parlamentari.

³⁴ *Ivi*, 155.

³⁵ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, cit.

³⁶ Cfr. N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, cit., 119, che cita in proposito R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008; D. GIROTTO, *Considerazioni sulle funzioni non legislative e sul ruolo del Senato nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 4/2013, 701 ss. Lo stesso Lupo, *ibidem*, nota 6, ricorda peraltro che «la dizione ha origini risalenti», citando W. BAGEHOT, *The Non-legislative Functions of Parliament*, in *The Economist*, 18 agosto 1860, XVIII, 893 s.

³⁷ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, cit., 121.

³⁸ Come infatti osserva S.F. REGASTO, *Le variabili della forma di governo parlamentare. I parlamentarismi nella prassi*, Cosenza, Periferia, 2000, 21, in seguito all'estensione del suffragio, soprattutto dopo la riforma del 1832, l'influenza diretta del corpo elettorale nella formazione del gabinetto diviene notevole, sicché «mentre poteva in precedenza configurarsi un Primo Ministro sostanzialmente “eletto” dal Parlamento [...] il progredire dell'attività e dell'organizzazione dei partiti politici [...] fa sì che determinante della scelta del Primo Ministro e, conseguentemente, dei membri del Gabinetto, sia invece l'elettorato». Oggigiorno, pertanto, quando il c.d. *two party system* opera a pieno regime, il primo ministro incarna «*the choice (directly or indirectly) of the electorate*» (R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 3^a, 75). La variabile che può ancora determinare una sorta di implicita “elezione” parlamentare del primo ministro risiede, com'è noto, nella circostanza che le elezioni generali non abbiano prodotto una *overall majority* alla camera dei comuni, rendendo così inapplicabili le convenzioni costituzionali che prevedono un automatismo nella nomina (o nella conferma) a primo ministro del leader del partito che abbia conquistato la maggioranza assoluta dei seggi.

Lo stesso discorso vale anche per la pentapartizione proposta molto più tardi dal costituzionalista Rodney Brazier, la quale è forse meno originale di quella delineata a suo tempo dal rinomato scrittore vittoriano ma è più aggiornata di quest'ultima e più aderente alla prassi costituzionale del sistema parlamentare britannico, anche se non mancano ovviamente i punti di contatto fra le due visioni³⁹. A giudizio di Brazier, la prima funzione della camera dei comuni è quella di conferire «legittimazione politica al governo» (il che è tecnicamente assai più corretto di «eleggere il primo ministro», sia pure nell'ampia accezione fatta propria da Bagehot). E va da sé che il principio della legittimazione parlamentare del governo include il corollario della *accountability* di quest'ultimo davanti all'assemblea dei rappresentanti. Anzi, legittimazione e *accountability* sono le due facce della stessa medaglia, come ha spiegato bene la corte suprema del Regno Unito nella sentenza *R (Miller) v The Prime Minister* del 24 settembre 2019⁴⁰. Ma già nella precedente pronuncia del 2017 la corte aveva affermato molto chiaramente che il principio della responsabilità del governo davanti al parlamento non è meno fondamentale dello stesso principio della sovranità parlamentare⁴¹; e la medesima considerazione è stata poi ribadita anche nella citata sentenza del 2019⁴².

In secondo luogo, la camera dei comuni fornisce un «forum» nel quale viene disputata una campagna elettorale permanente tra maggioranza e opposizione ai fini dell'alternanza⁴³.

In terzo luogo la camera bassa è il «mechanism» attraverso il quale il governo ottiene l'approvazione della «sua» legislazione («*its legislation*») ⁴⁴; affermazione, questa, che può forse scandalizzare i fautori della configurazione ortodossa del potere legislativo nel parlamentarismo razionalizzato ma che ha certamente il pregio di descrivere il reale funzionamento del regime parlamentare britannico così come di tutti i regimi parlamentari contemporanei (perlomeno quando vi siano maggioranze sufficientemente coese per farli funzionare). In quarto luogo la camera è la sede in cui, tramite svariati istituti procedurali (dal *question time* sino alle *early-day motions*),

³⁹ R. BRAZIER, *Constitutional Practice*, cit., 212-213.

⁴⁰ «[...] *The Government is not directly elected by the people (unlike the position in some other democracies). The Government exists because it has the confidence of the House of Commons. It has no democratic legitimacy other than that. This means that it is accountable to the House of Commons – and indeed to the House of Lords – for its actions, remembering always that the actual task of governing is for the executive and not for Parliament or the courts*» (*R (Miller) v The Prime Minister* [2019] UKSC 5, 55).

⁴¹ *R (Miller) v Secretary of state for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, 249.

⁴² *R (Miller) v The Prime Minister*, [2019] UKSC 5, 46, in cui si richiama la seguente considerazione di Lord Bingham of Cornhill contenuta in una pronuncia del *Privy Council* del 2006: «*the conduct of government by a Prime Minister and Cabinet collectively responsible and accountable to Parliament lies at the heart of Westminster democracy*» (*Bobb v Manning*, [2006] UKPC 22, 13).

⁴³ «*Through that forum the parties in opposition seek to present themselves as the alternative and preferable government, and the government seeks to prove the opposite*» (R. BRAZIER, *Constitutional Practice*, cit., 212).

⁴⁴ *Ibidem*.

possono essere sollevati e discussi problemi, reclami e questioni di ogni genere. Da ultimo, la camera può rappresentare, non come maggioranza, ma come istituzione nella sua interezza, l'opinione della nazione e parlare in nome di essa o, quantomeno, della maggior parte di essa; ma ciò accade solo occasionalmente, in presenza di eventi straordinari che esigono una manifestazione istituzionale del punto di vista della nazione⁴⁵.

Pur considerando la sua maggiore rispondenza all'attualità della costituzione inglese e il suo elevato valore tecnico, anche questa pentapartizione, dal punto di vista teorico-speculativo, si limita a soddisfare una (pur preziosa) funzione descrittiva ma non sembra apportare un contributo sostanziale all'indagine sull'essenza della odierna funzione parlamentare; indagine che impone il seguente interrogativo: esiste un'unitaria funzione parlamentare – ossia “la” funzione parlamentare – cui possono ricondursi le specifiche funzioni che il diritto positivo e la dottrina riconoscono agli organi parlamentari?

4. Dalle funzioni parlamentari a “la” funzione parlamentare. La tesi delle camere come *debating/deliberative body*

Nell'ambito della dottrina francese, è stato soprattutto Maurice Hauriou a porre l'accento sul metodo dell'agire del parlamento descrivendo quest'ultimo come «*pouvoir délibérant*»:

Si l'on définit le pouvoir législatif comme étant celui qui fait la loi, on le définit par sa fonction, on le subordonne à celle-ci, et bientôt le pouvoir législatif disparaîtra derrière la fonction législative. Au contraire, si l'on définit le pouvoir législatif comme étant celui qui délibère, on le définit par son mode d'opération, on lui reconnaît un pouvoir délibérant qui n'est point absorbé par la fonction de faire la loi, et le pouvoir reste au-dessus de la fonction⁴⁶.

Nel regime parlamentare, sottolinea inoltre Hauriou, da un lato, la funzione di controllo *lato sensu* è assai più importante di quella legislativa, dall'altro lato, vi sono altre funzioni delle camere che suggeriscono una definizione ben più comprensiva,

⁴⁵ Cfr. *ivi*, 213.

⁴⁶ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel* (1929), Paris, Dalloz, 2015, 2^a, 349. Il passo è citato da A. LE DIVELLEC, *Le parlement en droit constitutionnel*, cit., 149, il quale sottolinea come la brillante e originale proposta definitoria di Hauriou costituisca un caso isolato nel panorama della dottrina francese.

tesa a individuare l'essenza del potere parlamentare nel «*mode d'opération de la volonté*»⁴⁷.

L'attenzione al “metodo” del potere parlamentare è un filo rosso che lega insieme il pensiero di molti interpreti del parlamentarismo su ambedue le sponde della Manica. Basti considerare che già nel 1774 Edmond Burke, per il quale governo e legislazione erano anzitutto questioni di «ragione e di giudizio», aveva colto l'importanza della discussione parlamentare sottolineando come fosse del tutto irragionevole tenere separati la discussione, da un lato, e la decisione, dall'altro, o persino anteporre la seconda alla prima⁴⁸. E non a caso Burke, anticipando una parte della riflessione di Hauriou, definiva il parlamento come «*deliberative Assembly*»⁴⁹.

Molto più tardi, l'eredità di questa impostazione sembra avere ispirato alcune tra le definizioni più innovative della funzione del parlamento inglese, come certamente è quella di Leo Amery, per cui il principale compito del parlamento, inteso restrittivamente come camera dei comuni, è «*not to legislate or govern, but to secure full discussion and ventilation of all matters*»⁵⁰.

Altri autori hanno in seguito sottolineato che la procedura parlamentare permette lo svolgimento di quel pubblico dibattito e di quel permanente confronto tra maggioranza e opposizione che sono funzionali al valido esercizio del potere decisionale e, oggigiorno, anche al processo di legittimazione del governo, sicché, se da un lato il potere decisionale sembra essere incardinato nel corpo governativo e nei gruppi di interesse istituzionalizzati, nondimeno, dall'altro lato, tale potere è

⁴⁷ «*nous définissons le Parlement comme un pouvoir délibérant, parce que la délibération est son mode d'opération de la volonté. Si l'on appelle couramment le Parlement pouvoir législatif, c'est que la législation est l'une de ses fonctions, mais il n'est pas bon de qualifier un pouvoir gouvernemental par l'une de ses fonctions, car elles sont multiples. Le Parlement n'a pas pour unique mission de faire des lois, il est aussi chargé de contrôler le pouvoir exécutif, et le mécanisme du régime parlementaire prouve que sa fonction de contrôle est plus importante encore, si possible, que sa fonction législative; il a encore des fonctions constitutionnelles sous forme d'Assemblée nationale, et des fonctions juridictionnelles sous forme de Haute Cour de justice*» (M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 469 s.). Queste considerazioni di Hauriou permettono ad A. LE DIVELLEC, *Le parlement en droit constitutionnel*, cit., 150, di affermare che Hauriou è «*l'un des rares auteurs à esquisser une réflexion fine sur le contrôle parlementaire, qui ne s'épuise pas dans le maniement des instruments de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement*».

⁴⁸ E. BURKE, *Speech to the Electors of Bristol, on his being declared by the Sheriffs, duly elected one of the Representatives in Parliament for that City, on Thursday the 3d of November, 1774*, in *The Works of the Right Honourable Edmond Burke*, vol. II, London, Dodsley, 1792, 15: «*But government and legislation are matters of reason and judgement, and not of inclination; and, what sort of reason is that, in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate, and another decide; and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?*». In seguito è B. CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions*, cit., 55, a osservare che presso tutte le nazioni in cui vi erano state sino ad allora delle «*formes représentatives*», e quale che fosse l'imperfezione di tali forme, la discussione è sempre stata «*inséparable*» dalla proposizione e dall'adozione delle leggi.

⁴⁹ E. BURKE, *Speech to the Electors of Bristol*, cit., 15.

⁵⁰ L.S. AMERY, *Thoughts on the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1947, 12.

«surrounded, encompassed and ultimately delimited by the legitimating frame of the parliamentary system itself»⁵¹.

Ma sono soprattutto John Aneurin Grey Griffith e Michael Ryle, insieme a Robert Blackburn e Andrew Kennon (che della importante monografia dei primi, dedicata al parlamento inglese, hanno curato la seconda edizione), a individuare l'essenza della odierna funzione "parlamentare" nell'attività di «*debating forum*» rispetto a un «*input of business*» prevalentemente anche se non esclusivamente proveniente dal gabinetto, di guisa che la funzione di controllo finisce per fondersi insieme a quella di legittimazione del governo e della sua azione⁵². Le camere non possono infatti essere validamente descritte né nei termini di *governing bodies* né in quelli di *legislative bodies* ma piuttosto possono essere presentate «*as forums within which the contending powers – the parties and those whom they represent, and the individual Members or peers – publicly debate the issue of the day and matters of their choosing, and through which the government may secure the authority it needs for the implementation of its policies and the exercise of its powers*», motivo per il quale: «*If these forums can be said to have a principal function, it is that of exercising constant scrutiny over those who have the powers of government*»⁵³.

Ed è certamente significativo che, valorizzandosi in tal modo il piano metodologico e quindi la forma – forse persino il "formante" – consistente nel dibattito parlamentare, anche la *House of Lords* venga in questa prospettiva pienamente inclusa nella funzione di legittimazione sostanziale del governo nonostante si ritenga comunemente che il rapporto fiduciario si instauri con la sola camera bassa⁵⁴. Non deve dunque sorprendere se, in un *obiter dictum* della sentenza

⁵¹ D. JUDGE, *The Parliamentary State*, London, Sage, 1993, 126.

⁵² R. BLACKBURN-A. KENNON (a cura di), *Griffith & Ryle on Parliament*, cit., 6.

⁵³ *Ivi*, 6-7. Ed è senz'altro degno di nota che questa visione tende a combaciare con quella esposta da C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, CEDAM, 1973, 179, nelle sue acute riflessioni sul processo evolutivo del sistema di governo inglese, quantunque Mortati ricordi contestualmente anche un'altra funzione principale del parlamento, che è quella di approvare ed emendare la legislazione introdotta dal governo. Mortati sottolinea infatti che il parlamento inglese è «l'organo che rende possibile il controllo democratico sull'operato del Governo», grazie alla «assoluta libertà di critica garantita alla opposizione»; ciò permette all'opinione pubblica di essere «continuamente e organicamente illuminata sugli atti del Governo [...] ponendo così le basi per quel processo dialettico che si concluderà al momento del voto a favore o contro la politica governativa».

⁵⁴ Alla *House of Lords* il dibattito sul *Queen's Speech* non è convenzionalmente seguito, come invece lo è alla *House of Commons*, da un voto. E il voto della camera bassa emesso in questa occasione viene talora paragonato a un voto di fiducia implicito, anche se tale equiparazione è controversa come si evince anche dal report HC 1813 dell'11 dicembre 2018 (*Public Administration and Constitutional Affairs Committee, The Role of Parliament in the U.K. Constitution. Interim Report. The Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011, 14th Report of Session 2017-19*, 17, punto 42). A favore di tale equiparazione si esprime, fra gli altri, V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Oxford-Portland, Hart, 2011, 13, con riferimento all'investitura parlamentare del primo ministro in occasione di uno *Hung Parliament*. In senso conforme, R. BRAZIER, *Constitutional Practice*, cit., 30, osserva che, in costanza di uno *Hung Parliament*, il «fatto» del primo ministro può essere deciso proprio «*on the motion on the loyal address in reply to the Queen's Speech*». Sempre con riferimento alla tendenziale esclusione della camera alta dalla relazione

R (Miller) v The Prime Minister del 24 settembre 2019, la corte suprema del Regno Unito abbia affermato che il governo è «*accountable*» anche verso la *House of Lords*⁵⁵; anche se non sembra potersi dubitare del fatto che è anzitutto la progressiva mutazione genetica e strutturale della camera alta nel segno di una sempre maggiore «rappresentatività» a permettere oggi di includerla a pieno titolo nella definizione di «*debating body*».

In conclusione, le varie visioni della funzione parlamentare descritte in questo breve elenco, che ovviamente non ha alcuna pretesa di esaustività, sembrano convergere sulla constatazione che il parlamento costituisce ancora oggi, nella patria del parlamentarismo come altrove, la sede costituzionalmente vocata ad ospitare quel dibattito trasparente, pluralistico e altamente istituzionale tra gli attori politici che è non soltanto la condizione essenziale per il legittimo ed efficace esercizio della funzione di governo ma anche, e più ancora, lo snodo nevralgico delle dinamiche istituzionali della democrazia rappresentativa.

Tuttavia, poiché questa vocazione costituzionale discende direttamente dal carattere rappresentativo che appunto è tipico dell'organo parlamentare, potrebbe anche ritenersi – e questo è il secondo filone di pensiero qui di seguito esaminato – che l'essenza del potere parlamentare coincida in realtà, più a monte, con la natura rappresentativa dell'organo.

5. La tesi della funzione parlamentare come funzione rappresentativa

Nel tentativo di ricostruire una visione teorica della funzione parlamentare differente da quelle incentrate sul metodo dell'agire del parlamento, non è possibile prescindere dal contributo alla discussione offerto dalla profonda analisi di Andrea Manzella. L'autore aveva già indicato nella «funzione parlamentare di coordinamento» la funzione che, essendo espressione della «capacità di coordinare il pluralismo istituzionale e sociale di che è fatta la nostra Repubblica» determina «la vera collocazione strategica del parlamento»⁵⁶; e dunque una funzione che, come ricorda chi ha recentemente sviluppato quella precoce intuizione, «interseca trasversalmente tutte le altre funzioni (legislazione, indirizzo, controllo, garanzia),

fiduciaria va detto che la razionalizzazione giuridica della mozione di sfiducia introdotta dal *Fixed-term Parliaments Act* del 2011 conferma oggi la già pacifica estromissione della camera alta dal potere di sfiduciare il primo ministro. Sulle cause politiche e sulle implicazioni istituzionali del *FTPA* del 2011 basti qui rinviare a G. CARAVALE, «*England does not love coalitions?*» *Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *federalismi.it*, 10/2011; V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, cit., 107-121; R. BLACKBURN, *The 2010 General Election Outcome and Formation of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government*, in *Public Law*, 2011, 15-16.

⁵⁵ Il relativo passo della sentenza è già stato riportato *supra*, nota 40.

⁵⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 3^a, 437.

guardando più ai soggetti coordinati che ai contenuti della funzione medesima»⁵⁷. In una successiva riflessione di carattere generale pubblicata proprio su questa rivista Manzella individua meglio il compito centrale del parlamento nella funzione di controllo, ma non nel senso più limitato di controllo politico sull'azione del governo, bensì nel senso più alto e comprensivo di controllo e garanzia costituzionale dell'equilibrio⁵⁸. L'organo parlamentare realizza infatti un'essenziale connessione tra «appartenenza» ed «esercizio» della sovranità da cui discendono sia «l'equilibrio istituzionale» sia «l'equilibrio costituzionale» del sistema⁵⁹. Tramite questa sua alta funzione di controllo il parlamento rappresenta dunque il crocevia dei poteri costituiti, nel senso che «il principio che regge la funzione di controllo parlamentare è anche espressione della necessità dell'integrazione dei poteri che operano nel sistema»⁶⁰ (nel nostro ordinamento, ad esempio, tale integrazione si esprime anche attraverso l'elezione parlamentare di una parte dell'organo di autogoverno della magistratura e di una parte della corte costituzionale, nonché in virtù della prevalente componente parlamentare del collegio elettorale del presidente della repubblica, e via discorrendo).

Pur trattandosi di una tesi che non ha lo scopo precipuo di definire l'essenza della funzione parlamentare *tout court*, bensì l'essenza della funzione di controllo (che è già di per sé un «Proteo», come ricorda lo stesso Manzella⁶¹), la tesi in questione, a differenza di quelle menzionate nel precedente paragrafo, non stabilisce l'epicentro della funzione del parlamento nel modo dell'agire parlamentare («*debating forum*»; «*debating body*»; «*pouvoir délibérant*»), ma scava sino alla radice costituzionale del relativo potere, che è, *ça va sans dire*, la natura rappresentativa dell'organo, quantunque tra i due profili (cioè, da un lato, l'origine del potere parlamentare e, dall'altro lato, la modalità della sua esternazione) vi sia, come è ovvio, una stretta connessione. Dunque, nella ricostruzione di Manzella, l'essenziale importanza della funzione equilibratrice dell'organo parlamentare dipende pur sempre, e anzitutto,

⁵⁷ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, cit., 126, con riferimento ad A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 367 ss., citato *ibidem*.

⁵⁸ A. MANZELLA, *Il parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1/2017.

⁵⁹ «Il Parlamento, con l'elezione diretta (il «diritto di voto»: non a caso così denso di implicazioni nell'ultima giurisprudenza «europea» del Tribunale costituzionale tedesco e nella nostra giurisprudenza costituzionale in materia elettorale) è la istituzione in cui più immediatamente si esprime il concetto di *appartenenza* della sovranità al popolo-corpo elettorale (il dogma della «sovranità parlamentare» può intendersi come formula sintetica di tale rapporto). D'altra parte, con il divieto di mandato imperativo, il Parlamento diviene esso stesso «limite» alla sovranità popolare. «Mole sua», mantiene così l'equilibrio tra *appartenenza* ed *esercizio*» (*ivi*, 4).

⁶⁰ *Ivi*, 6.

⁶¹ *Ivi*, 2.

dal fatto che quest'ultimo invero «l'istituzione eletta direttamente rispetto alle altre istituzioni costituzionalmente “derivate”»⁶².

La visione di Manzella trova riscontro nella sentenza della corte costituzionale 13 gennaio 2014, n. 1, ove si afferma che «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare [è] incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)»⁶³.

Ed è certamente degno di nota, tornando per un istante alla riflessione critica sul dogma del *corps législatif* sviluppata in precedenza (*supra*, § 2), che il nostro giudice delle leggi, nel passaggio or ora richiamato, abbia scelto di menzionare esplicitamente, come “portato” principale della rappresentatività del parlamento, accanto alla funzione di controllo e di indirizzo esercitata sul governo, la funzione parlamentare di garanzia della costituzione ma non anche la funzione legislativa.

Più in generale, la «rappresentatività» del parlamento, essendo connessa alla natura collegiale-assembleare e non soltanto elettiva dell'organo, è una qualità che trascende la forma di governo parlamentare e qualifica trasversalmente il ruolo centrale del parlamento nelle democrazie rappresentative⁶⁴. In virtù della caratteristica della collegialità-elettività le camere rappresentative traducono sul piano istituzionale la funzione di «organizzazione del pluralismo» di cui sono principalmente investiti i partiti politici⁶⁵. La rappresentatività è dunque elemento genetico del potere parlamentare e, come tale, ne è anche il presupposto essenziale.

Ne discende che sminuire la forza rappresentativa del parlamento (ad esempio tramite una riforma viziata della legislazione elettorale o una drastica riduzione del numero dei parlamentari) significa, da un lato, minare alla sorgente il sistema della democrazia rappresentativa – e cioè, tornando alla riflessione di Manzella, colpire

⁶² «Da questo punto di vista, la formula della “centralità del Parlamento” deve essere intesa come valore di “posizione legittimante” nel sistema: più che come primaria influenza nella “determinazione” della politica nazionale» (*ivi*, 4).

⁶³ Corte cost., sent. 1/2014, punto 3.1 del «Considerato in diritto».

⁶⁴ V. A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista dell'AIC*, 2/2012.

⁶⁵ Comune ai diversi indirizzi di pensiero che «collocano il ruolo dei soggetti del pluralismo, e segnatamente dei partiti, nell'ambito del parlamentarismo» (da Heller, Smend e Mortati sino a Kelsen) è infatti «l'intuizione che la presenza di una pluralità di partiti in tutte le fasi del circuito di formazione delle decisioni politiche adempie ad una funzione precipua di *organizzazione del pluralismo*» (P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 74).

«l'equilibrio tra *appartenenza ed esercizio* della sovranità»⁶⁶ – e, dall'altro lato, sovvertire al contempo l'equilibrio istituzionale della forma di governo⁶⁷.

Ciò posto, resta tuttavia da chiarire se tale presupposto, quello della «rappresentatività» del parlamento, possa persino coincidere con “la” funzione parlamentare, se cioè quest'ultima sia definibile nei termini di «funzione rappresentativa», della quale le singole funzioni individuate dalle varie classificazioni dottrinali bipartite, tripartite o pentapartite (*supra*, § 3) sarebbero altrettante espressioni specifiche.

Invero di «funzione rappresentativa» si è per lo più parlato non già nei termini de “la” funzione parlamentare bensì nei termini di “una” delle funzioni parlamentari. Lo stesso Bagehot e poi Rodney Brazier, come si è visto, hanno incluso la funzione rappresentativa, con accezioni parzialmente differenti, nel proprio rispettivo pentalogico; ma non mancano gli studiosi italiani che hanno parimenti trattato di una funzione rappresentativa del parlamento, accanto ad altre funzioni⁶⁸. In dottrina vi sono peraltro posizioni scettiche verso la possibilità di configurare il carattere rappresentativo alla stregua di una funzione: la rappresentatività «identifica, in fondo, la caratteristica stessa che contraddistingue il Parlamento, definendone la natura»⁶⁹, ragione per cui «in caso di radicale assenza di tale caratteristica un Parlamento non potrebbe neppure chiamarsi tale»⁷⁰.

A ben vedere, però, non sembra esservi alcuna reale contraddizione nella proposta ricostruttiva che mira a individuare nella rappresentatività dell'organo parlamentare, oltre al presupposto essenziale di ogni funzione parlamentare, anche il contenuto di una funzione parlamentare o persino de “la” funzione parlamentare. Il carattere rappresentativo del parlamento, infatti, non è soltanto il presupposto del potere

⁶⁶ V. *supra*, nota 59.

⁶⁷ Come infatti osserva A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, cit., 3: «Il Parlamento [...], proprio in virtù della sua “genetica” capacità rappresentativa dell'intera comunità nazionale, agisce prima di tutto sul versante della *forma di Stato*: esso è un organo che sprigiona dal basso potere decisionale e lo indirizza verso l'autorità chiamata a governare dall'alto la comunità nazionale, condizionandone l'azione. Tuttavia, come è inevitabile, il ruolo del Parlamento è destinato a connotare un dato ordinamento anche sul versante della *forma di governo*, cioè del rapporto che intercorre tra di esso e il Governo in senso stretto».

⁶⁸ Cfr., ad esempio, A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 64 ss.; S. SICARDI, *Il parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Atti del Convegno di Vercelli, 25 novembre 2016*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 3 ss.; G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1990, 2^a, 191 ss.; G. PASQUINO-R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, 74 ss.

⁶⁹ N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, cit., 121, che, proprio per tale motivo, giunge alla seguente conclusione: «quella rappresentativa, non credo possa essere qualificata in senso proprio come una delle funzioni parlamentari».

⁷⁰ *Ibidem*. Di qui l'esigenza che i parlamenti contemporanei debbano superare «una sorta di “test di rappresentatività” per potersi qualificare come tali», in relazione alla specifica tipologia di rappresentanza che la camera parlamentare singolarmente considerata mira ad assicurare (e che può quindi essere riferita ora al corpo elettorale, ora al territorio o alle istituzioni territoriali, ora alle categorie produttive e culturali e via discorrendo).

attribuito all'organo ma ne è altresì la *ratio*, ossia è il fondamento logico e il fine del potere medesimo, e dunque un fattore capace di plasmare direttamente le forme e i contenuti di ciascuna delle singole funzioni parlamentari in cui quel potere si articola, potendosi così affermare, in definitiva, che queste ultime altro non sono che espressioni specifiche di una più ampia funzione rappresentativa.

A sostegno di questa ipotesi militano peraltro le risalenti ma ancor oggi molto attuali riflessioni di Benjamin Constant alle quali si è già fatto riferimento nel secondo paragrafo e sulle quali si può ora tornare con maggior cognizione di causa. Constant, che come si è visto definisce appunto il potere delle camere come il «*pouvoir représentatif*», utilizza proprio questo dato di partenza per determinare ciò che le camere possono e devono fare nel regime da lui considerato, cioè la monarchia costituzionale (in cui naturalmente non esisteva il pluralismo funzionale del parlamento di cui oggi si ragiona).

In particolare – osserva Constant – siccome il potere rappresentativo, in considerazione non solo dell'elettività ma altresì della pluralità-eterogeneità umana e politica dei suoi membri, è per sua natura vocato a conoscere e rappresentare i «bisogni» del popolo⁷¹, il suo contributo alla formazione delle leggi non può ridursi alla mera approvazione (a «un sì o un no») di una proposta da altri avanzata, ma deve sempre poter concorrere a determinare, a mezzo della libera discussione parlamentare, i contenuti della legislazione⁷².

Questa datata riflessione mette bene in luce lo stretto legame che sussiste tra il presupposto della funzione parlamentare e i contenuti della funzione stessa, offrendo pertanto un valido criterio di orientamento per valorizzarne o preservarne, nell'impeto riformatore, i contenuti essenziali.

Anche se oggi le funzioni del parlamento sono certamente molto più articolate e sviluppate rispetto alla realtà della monarchia costituzionale del primo ottocento, soprattutto in seguito all'affermarsi della funzione parlamentare di controllo, nondimeno l'intuizione di Constant resta del tutto valida, poiché ancora oggi, *mutatis mutandis*, la qualificazione del potere parlamentare come «potere rappresentativo» serve a determinare, perlomeno, qual è il «minimo garantito» della funzione parlamentare⁷³. Solo per fare un esempio, con riferimento al profilo

⁷¹ B. CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions*, cit., 49, per cui «*Le but d'une assemblée représentative est d'exprimer les besoins du peuple*».

⁷² Sulle modalità in cui, secondo Constant, il potere rappresentativo e il potere ministeriale-esecutivo dovrebbero concorrere alla legislazione nella monarchia costituzionale v. *supra*, nota 8.

⁷³ L'efficace espressione «minimo garantito» della funzione parlamentare è tratta da A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, cit., 3, che invero la impiega in un'accezione diversa da quella qui proposta. D'Andrea ritiene infatti che «il “minimo garantito” che dovrebbe sempre contraddistinguere il ruolo di un Parlamento, indipendentemente dalla forma di governo prescelta, consiste [oltre che nel condizionare più o meno ampiamente, a seconda delle caratteristiche del sistema, l'indirizzo politico complessivo] nel riservare a tale organo un potere pressoché esclusivo di produzione normativa primaria». La tesi qui sostenuta, invece, non

dell'esercizio condiviso della funzione legislativa (secondo la tesi esposta *supra*, § 2), la vocazione del «*pouvoir représentatif*» a esprimere, valutare e soppesare fra loro «*les besoins du peuple*» resta ancor oggi frustrata da tutti quegli strumenti che, a partire dal voto bloccato e da certe tipologie di questione di fiducia⁷⁴, mirano a ridurre il parlamento a un organo meramente ratificatore di scelte altrove predeterminate, scindendo il momento della discussione parlamentare da quello, invero «*inséparable*», della decisione politica⁷⁵.

In questo senso le formule *debating/deliberative forum* e *pouvoir représentatif* di cui si è sinora trattato costituiscono le due facce di una stessa medaglia, l'endiadi che forse sintetizza meglio l'essenza della funzione parlamentare e dunque anche un canone fondamentale cui dovrebbe tendenzialmente conformarsi il «minimo garantito» di un regime di democrazia rappresentativa.

mira a criticare il fenomeno dell'effettiva condivisione della funzione di normazione primaria, bensì il fatto che l'esercizio della funzione legislativa, che qui si ritiene per sua natura tendenzialmente condiviso, possa prescindere dal ruolo di primazia del parlamento (in qualità di *debating/deliberative forum* e, al contempo, di *representative body*) nella discussione e quindi nella deliberazione dei contenuti delle norme primarie.

⁷⁴ Tali strumenti, a seconda di come vengono disciplinati – e concretamente utilizzati – nei singoli ordinamenti, possono infatti determinare una compressione più o meno ampia di quel nucleo inviolabile della funzione parlamentare che risulta dalla combinazione tra l'elemento genetico della rappresentatività e la sua estrinsecazione modale nel *debating-deliberative forum*. Ad esempio, il *vote bloqué* disciplinato dall'art. 44, comma 3, della costituzione francese del '58 lascia integra la fase della discussione in aula, incidendo “solo” sulla fase deliberativa. La compressione del suddetto nucleo inviolabile è invece massima nel caso dell'*engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte* di cui all'art. 49, terzo comma, della stessa costituzione francese (v. *supra*, nota 19). Diverso ancora è il caso della nostra questione di fiducia, per cui si rinvia a M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, che offre altresì una panoramica dei diversi modelli di questione di fiducia in chiave comparativa (*ivi*, 19 ss.).

⁷⁵ V. *supra*, nota 48.

ABSTRACT

Le costituzioni scritte contemporanee tendono a configurare le funzioni parlamentari basandosi ancora sul retaggio montesquieuiano del *corps législatif*. Tuttavia, la comparazione diacronica e sincronica di alcune selezionate teorie della funzione parlamentare, basate principalmente sull'osservazione della costituzione inglese nelle principali fasi storiche della sua graduale trasformazione, suggerisce all'interprete, da un lato, di emanciparsi dalla tradizionale visione del parlamento come potere legislativo e, dall'altro lato, di individuare l'essenza de "la" funzione parlamentare in altri caratteri del parlamento, ossia quello di forum deliberante e quello di potere rappresentativo.

The contemporary written Constitutions aim to configure parliamentary functions in accordance with the Montesquieu's legacy of corps législatif. The diachronic and synchronic comparison of some selected theories of the parliamentary functions, mainly based on the observation of the English Constitution in its gradual transformation, suggests to the interpreter, on the one hand, to emancipate the issue from the traditional vision of "parliament the lawmaker" and, on the other hand, to identify two core aspects of the parliamentary function, i.e. parliament as "deliberative forum" and parliament as "representative power".

KEYWORDS: separazione dei poteri; funzioni parlamentari; potere legislativo; parlamento; esecutivo