



**Fulco Lanchester**

### **Parlamento in mezzo al guado: *tra campo politico e influenza*<sup>1</sup>**

- 1** -Premetto che il lavoro di Andrea Manzella, a dispetto delle agili apparenze e':
- a- un volume denso, che possiede un respiro strategico;
  - b-un volume che riassume, rielabora e amplia la posizione di Manzella su un argomento di cui è protagonista da circa 50 anni;
  - c- un'opera con un deciso taglio di teoria generale, che tuttavia è molto concreto ed attuale nelle proposte interpretative degli attuali assetti e delle innovazioni normative;
  - d- un'opera che ribadisce la centralità dell'Assemblea politica nella realtà pos-partitica, accentuandone apparentemente le caratteristiche vetero-liberali in una prospettiva tuttavia pos-moderna;
  - e- una riflessione che non può prescindere dalla visione teleologica e multilivello del cosiddetto parlamento euronazionale, ma anche dal rischio che alcune assemblee contenute nel suddetto circuito possano uscire dal campo della politicità che caratterizza i parlamenti nazionali per inserirsi nell'ambito della mera influenza.

2-La lettura di Manzella 2020 mi ha necessariamente ricordato il suo percorso all'interno della dinamica forma di governo e di regime italiana negli ultimi cinquanta anni, sin dai suoi articoli su *Tempi moderni* e su *Studi parlamentari e di politica costituzionale* o dalla monografia sui controlli parlamentari, anticipata in versione provvisoria e poi pubblicata per i tipi dell'Ateneo genovese proprio nel momento della approvazione dei regolamenti del 1971.

Chi segua la sua opera nel tempo può verificare l'andamento costante del suo pensiero sul ruolo del Parlamento nell'ambito sinusoidale della discussione italiana e straniera, nella consapevolezza che le funzioni delle Assemblee elettive siano mutate sulla base dei cambiamenti di contesto .

<sup>1</sup> A proposito di A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Stem Mucchi, 2020.

Egli è consapevole che il Parlamento è in mezzo al guado, tra la sponda del passato, in cui è logoro e contestato, e quello del futuro in cui può costituire il punto di sedimentazione del costituzionalismo della contemporaneità. In questa descrizione articola in modo opportuno il gramsciano pessimismo dell' intelligenza ed ottimismo della volontà, analizzando la realtà ma non facendosi scoraggiare dai dati negativi.

Manzella possiede in effetti principi e valori solidi, ma è anche molto attento alle modifiche di contesto che gli permettono necessari adeguamenti di prospettiva. Poiché non è la prima volta che presento un volume di Manzella (ricordo di aver analizzato al Senato il volume su *il Parlamento* nella sua seconda edizione del 1991 che rappresentava un altro mondo rispetto alla situazione del volume del 1976), anche questa volta trovo conferma che dietro l'analisi dell'Autore non v'è soltanto una costante attenzione per la cronaca costituzionale e politica, ma anche una profonda e solida prospettiva di teoria generale, che costituisce la bussola interpretativa dei temi studiati.

In questo caso l'impostazione di diritto pubblico generale(per utilizzare schemi orlandiani) è rafforzata dalla consapevolezza che l'assemblea parlamentare rappresenti non solo il porticato di collegamento tra società e istituzioni, ma che, alle sue spalle, l'assemblea in termini di teoria generale sia il luogo necessario di riunione dei consociati, un collegio – aggiungo- presente in tutti gli ambiti non solo di tipo pubblicistico, ma anche privatistico.

Su questa base si può affermare, infatti, che:

1- l'attività umana è caratterizzata dall'assunzione di decisioni fra due o più alternative e che la assunzione di decisioni può essere considerata come il prodotto di un processo cognitivo e della selezione di alternative. La scelta finale (azione o opinione) è il prodotto del processo in questione.

2- che le decisioni possono essere di vario tipo: individuali o collettive per quanto riguarda i soggetti che le assumono ;rilevanti o meno per l'ordinamento giuridico statale; e con caratteristiche di proceduralizzazione differenziate.

Se si escludono le decisioni non proceduralizzate di tipo individuale, che costituiscono "volizioni" attraverso le quali l'individuo esprime preferenze più o meno coscienti che si concretizzano in opinioni o azioni, e quelle collettive, che risultano invece come sommatoria dei comportamenti individuali, determinando la realtà dei fenomeni sociali, sono determinanti quelle proceduralizzate (individuali e collettive) in cui interviene la regolazione giuridica autonoma del gruppo o quella eteronoma (ovvero condizionato da forze esterne), risalente all'entità che possiede il monopolio tendenziale della forza legittima.

La conseguenza comune ad entrambi i tipi di decisione proceduralizzate consiste nel fatto che la decisione (individuale o collettiva) viene imputata all'individuo che la esprime o all'ente di appartenenza con effetti giuridici precisi. In un simile contesto le decisioni si dividono quindi in: decisioni individuali (determinazioni: da de-terminus =

delimitare ,circoscrivere sinonimo di deliberare); e collettive e queste ultime risultano nella maggior parte dei casi selezionate attraverso la procedura di votazione in collegi di natura e dimensioni differenti, che provvedono all'individuazione dei soggetti legittimati a partecipare in modo attivo alle decisioni degli stessi.

Nell'ambito di un simile schema si muove anche Manzella che tuttavia opera esclusivamente nell'ambito della politicità rappresentativa. Egli si muove, infatti, in quella parte del circuito democratico che per ragioni qualitative e quantitative si fonda sulla necessaria rappresentanza e nell'ambito del campo politico, ovverossia nell'area dove vengono prese decisioni collegate all'uso tendenziale della forza legittima.

Nello stesso circuito democratico Manzella effettua, dunque, una scelta che apparentemente trascura sia la democrazia diretta, sia l'iniziativa legislativa popolare, non escludendola però nella parte finale del suo lavoro.

Il livello di *assembramento* in cui si muove Manzella è –dunque–quello della politicità istituzionale che interessa il costituzionalista, ovvero quello del Parlamento, su cui si v. la sent. 192/2002 della Corte cost. e sul quale egli costruisce in maniera opportuna la unità dello stesso anche nella duplicità bicamerale.

La crisi del sistema dei partiti lo fa apparentemente rifluire nella teoria del parlamentarismo classico liberale-oligarchico precedente allo Stato di massa , con tutte le conseguenze che ne derivano, ma in un simile elogio non si trova isolato come dimostra il recente volume di Selinger (W. Selinger, *Parliamentarism*, Oxford, U.P., 2019, pp. 194 ss.). L'analisi del Parlamento, operata da Manzella, sulla base della indispensabile rappresentatività da un lato e rappresentanza dall'altro nell'ambito della centralità del collegamento assembleare tra società civile e politica e istituzioni ricorda il dibattito ottocentesco arcinoto e fondamentale che contrappose circa centocinquanta anni fa J.S. Mill e W. Bagehot sulla funzione delle elezioni nello Stato di massa .

Di qui una prospettiva, collegata con la giurisprudenza costituzionale delle Corti costituzionali europee (su cui si v. adesso anche il volume di G. Delledonne, *Costituzione e legge elettorale*, Napoli, ES, 2019), sulla impossibilità di fabbricare maggioranze o di razionalizzare meccanicisticamente le stesse oltre un determinato livello. Si tratta di una indicazione che viene fuori anche dalla sentenza del 239 del 2018 della nostra Corte cost. sulla soglia di sbarramento a livello europeo, che sviluppa una giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* , che tuttavia nell'ultimo decennio si è mossa sul piano del non riconoscimento di un ruolo di politicità proprio al Parlamento di Strasburgo, evidenziando le contraddizioni della costruzione euro-nazionale.

Il piatto forte del volume è apparentemente quello di pervenire ad un'unicameralismo mascherato utilizzando anche i regolamenti parlamentari. Si tratta di una impostazione che Manzella ha già prospettato subito dopo il fallimento della riforma Renzi in un volume della

Fondazione Astrid, *Due Camere e un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, curato con Franco Bassanini per Passigli nel 2017.

Ma in questo volumetto la prospettiva si conferma plurifattoriale. La centralità del Parlamento, che non è certo di tipo ideologico- viene utilizzata come nel 1976 come leva per pervenire al superamento della crisi attuale che ha visto- dopo il bipartitismo imperfetto(1948-1993) -il bipolarismo imperfetto(1994-2011), la fase dell'ibernazione del circuito parlamentare(2012-2014) e poi quelle del bipersonalismo imperfetto(2014-2018) e del populismo di Governo.

Attraverso l'articolazione della funzione di indirizzo politico (di sistema e di maggioranza) Manzella valorizza non soltanto la funzione di controllo all'origine dei suoi studi, ma anche quella di coordinamento tra piani di potere a livello sovranazionale e subnazionale, che si sono appalesate dalla riforma del titolo V del 2001 e dal Trattato di Lisbona del 2008.

Di fronte alla crisi italiana Manzella ci invita, dunque, a rileggere con occhi nuovi le passate cesure, rifiutando un compromesso sul Parlamento come istituzione considerata obsoleta, ma tuttavia subita per evitare il peggio (p.64), con un progetto non di revisione costituzionale ma di tipo regolamentare che dovrebbe investire la struttura e il mandato del parlamentare.

In questa dimensione il Parlamento dovrebbe divenire soggetto federatore, capace di esprimere un'azione di egemonia. Manzella sa bene, però, che le istituzioni aiutano, ma i soggetti egemonici possono allocarsi in esse solo se riescono ad essere protagonisti radicandosi e orientando il sociale. E qui sarebbe necessario aiutare l'istituzione parlamentare attraverso una legge elettorale adeguata, ma su questo non mi soffermo.

La riproposta ricetta dell'unità nazionale si concretizzerebbe, dunque, in una *conventio ad excludendum* nei confronti delle forze antieuropeiste e in un cambiamento strutturale più profondo per quanto riguarda le Commissioni parlamentari (p.65). Le Commissioni in sostanza dovrebbero, invece, superare i confinamenti settoriali e – soprattutto quelle economiche- operare per la ricostruzione nell'alveo della *programmazione*.

Le forme di lavoro delle assemblee dovrebbero essere ibride, mentre i parlamentari dovrebbero anche attraverso gli strumenti digitali divenire sempre più collegati al territorio. La rivoluzione digitale si dovrebbe, dunque, porre al servizio del parlamentare e dell'informazione sul e del Parlamento (tema già affrontato da Enzo Cheli al Convegno radicale su *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, Giuffrè, 1979. - p. 267-270), ma non certo al servizio della strategia del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare.

Il pessimismo dell'intelligenza e l'ottimismo della volontà mi inducono, però, a dissentire da una strategia che non cerchi di rivitalizzare da un lato il circuito partitico e la selezione dei candidati(come proponeva Mortati nel 1945 nella Commissione per la legge elettorale

politica e poi nella Commissione Forti), dall'altro ampliare gli strumenti di democrazia diretta in un tentativo multifattoriale di rivitalizzazione della rappresentanza.

C'è il rischio altrimenti che si ripeta l'incubo di Weimar in una situazione in cui la crisi sanitaria si sovrapponga in maniera devastante sulla preesistente emergenza partitico parlamentare.

L'unità nazionale è, infatti, una forma debole di *stato d'eccezione* e non può durare troppo al lungo.