



**A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore, 2020, pp. 80\***

«**I**l Parlamento serve ancora? È questa una domanda che non sorprende più», constatava – con una certa amarezza – Pierre Avril nel 1976, osservando la configurazione o, per dirla con le parole dello Stesso, il declino dell'organo legislativo francese nella V Repubblica.

«Serve, eccome», sembra rassicurarlo quarantaquattro anni dopo Andrea Manzella nel suo *Elogio dell'Assemblea, tuttavia* (Mucchi Editore, 2020). Da ultimo, invero e a dispetto delle imperanti tendenze antiparlamentariste dei nostri tempi, «il fatto che nella crisi globale non si sia dubitato che i parlamenti dovessero rimanere aperti nel mondo [...], è stata prova di resistenza della loro necessità come garanzia» (p. 62).

Ed è, innanzitutto, con un riferimento alla gestione dell'attuale pandemia mondiale che Manzella sostiene le ragioni di un (ri)accanimento ordinamentale dell'istituzione parlamentare, la quale è, sì, strumento *securitario* utile a «comporre i potenziali conflitti in unità di regole – superiori, perché di tutti – che sovrastano i particolarismi ed espellono la violenza» (p. 9) ma rappresenta anche il mezzo *identitario* mediante il quale si riconduce ad unità la molteplicità del reale.

In tal senso, il *vulnus* di democraticità prodotto dalla reiterazione dei decreti governativi in materia di contenimento dalla crisi sanitaria – che, si affretta a chiarire l'Autore, non deve in alcun modo «fare precedente» – sembra aver addizionato alla dichiarata emergenza epidemiologica, causata dalla propagazione del virus SARS-CoV-2, una non dichiarata emergenza istituzionale, raffigurata dalla crescente subalternità dell'organo legislativo rispetto all'esecutivo; condizione, questa, che rischia di essere ulteriormente aggravata con l'attuazione della recente legge di revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari (Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1).

Per ovviare, anzi capovolgere, lo stato delle cose, il Parlamento ha da riappropriarsi, anzitutto, della «strutturale separatezza rispetto al Governo» (p. 20), la quale – sola – gli consentirebbe, da un lato, di tutelare l'espressione delle opposizioni in Aula, permettendo alle stesse di riacquistare l'originario significato di «forze di governo alternativo», e dall'altro, di garantire le prerogative

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

dell'Esecutivo in seno all'Assemblea, dando seguito al rapporto di fiducia *ex* articolo 94 della Costituzione. Entrambe funzioni, le suddette, per cui il Parlamento è stato concepito.

Difatti, la forma di governo parlamentare della Repubblica italiana andrebbe letta, secondo l'Autore, non solo in funzione dell'organizzazione del potere politico tra gli organi dello Stato sulla base della relazione fiduciaria di cui sopra, quanto piuttosto in considerazione della centralità assoluta dall'Assemblea legislativa nei procedimenti che garantiscono la tenuta e il funzionamento dello «ordine complessivo che il popolo attraverso la decisione costituente si è dato» (p. 31).

Che il Parlamento sia il perno dell'ordinamento costituzionale, d'altra parte, è dimostrato dal fatto che in esso si sostanzia il «processo di trasformazione del gruppo sociale in comunità», mediante la sintesi dei concetti, non scindibili, di *rappresentatività* – come «grado di rispecchiamento [*in un'assemblea*] del pluralismo del gruppo sociale che le ha dato vita» – e *rappresentanza*, quale «capacità di azione dell'assemblea come interprete della volontà del gruppo sociale di riferimento» (pp. 10-11). La necessità di giungere ad un'armoniosa composizione tra i due momenti, che non comporti la dissoluzione del primo (la *rappresentatività*) al realizzarsi del secondo (la *rappresentanza*), porta Manzella a richiamare il contenuto di alcune sentenze emanate dal giudice delle leggi in materia elettorale: in particolare, viene ricordata la sentenza n. 239 del 2018 relativa all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, nell'ambito della quale la Corte costituzionale ammette la presenza nelle formule elettorali di meccanismi correttivi, quali le soglie di sbarramento, per coadiuvare il raggiungimento dell'efficacia decisionale dell'Assemblea; al contempo, però, sono portate all'attenzione del lettore le pronunce in cui la Corte sancisce l'obbligatorietà del rispetto del principio dell'eguaglianza del voto, che «esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (celebrato *ab origine* nella decisione n. 43 del 1961) e del principio democratico, in base al quale il meccanismo impiegato per trasformare i voti in seggi deve impedire «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto» (messo in luce nella più recente sentenza n. 1 del 2014).

In effetti, Egli insiste, a più riprese, sulla necessità di garantire regole elettorali che non comprimano oltremodo la volontà espressa dal corpo elettorale, sacrificandola in virtù dell'esercizio della c.d. *governabilità*, la quale pure rappresenta «un obiettivo costituzionalmente legittimo, che si può conseguire, ma [...] non può essere creata *ex novo* con la trasformazione di una minoranza – sia pure la più numerosa – in una maggioranza» (pp. 18 -19).

I metodi aritmetici impiegati per trasformare i voti in seggi, qualsiasi sia la loro configurazione, restano comunque ben lontani dall'esprimere il «senso valoriale» della scelta elettorale: «ogni elettore assegna infatti all'assemblea il valore di assicurare l'unità dell'intera comunità, di coloro che votano e anche di quelli che non votano» (p. 44). Per questa ragione, il secondo grande obiettivo – accanto all'emancipazione rispetto al potere esecutivo – che il Parlamento deve porsi, in un'ottica di (sua) rivitalizzazione, consiste nel recupero del rapporto comunicativo, del dialogo, con la società civile. Il Parlamento dev'essere, come l'Autore sostiene, *Chiesa nel villaggio*, deve cioè aprirsi alla vita della *polis* e collocarsi al centro della stessa, per guidarla e al contempo da essa esser guidato. Un'analogia motivazione, induce a suggerire altresì un rafforzamento della

connessione con le entità territoriali, le quali proprio nell'Assemblea, luogo di composizione di interessi divergenti, dovrebbero trovare la sintesi e il riequilibrio delle differenze presenti nelle legislazioni emanate dai governi territoriali in base a quanto predisposto dal Titolo V della Costituzione; ricomposizione che, ad esempio, non si è verificata in occasione della crisi pandemica, la quale anzi «nell'incertezza delle attribuzioni, ha fatto emergere il ruolo esponenziale e la carica controversiale dei governi territoriali» (p. 52).

Così, passando in ultima analisi dal piano della problematizzazione a quello della ricerca risolutrice, Manzella prospetta alcune soluzioni concrete alla questione segnalata.

L'antidoto a (quello che può forse dirsi) l'odierno equivoco del Parlamento vive – a detta dell'Autore – in una riscrittura dei regolamenti parlamentari, resa altresì necessaria dal recente intervento di decurtazione numerico dei membri dell'Assemblea, che inerisca sia l'aspetto propriamente procedurale dei lavori parlamentari sia l'esercizio del mandato dei deputati e dei senatori della Repubblica. Relativamente al primo aspetto, Egli auspica l'unificazione di procedure «che oggi si duplicano in maniera diseconomica per la comunità» (p. 65) nonché la loro *contemporaneizzazione*, intesa come ricerca dell'equilibrio ottimale tra il dispiegamento dei tempi dell'irrinunciabile contraddittorio parlamentare e gli imperativi stringenti correlati alla efficace gestione della cosa pubblica. Tuttavia, l'ambito in cui viene prospettato il più significativo intervento strutturale è relativo alle Commissioni parlamentari. Accanto alla proposta istitutrice di Commissioni bicamerali «per controllare i [...] grandi nodi del *contratto sociale* su cui si svolgerà il confronto con il Governo» (p. 66), infatti, vengono individuate tre diramazioni principali entro le quali sviluppare l'azione riformatrice: l'interconnessione tra l'attività delle stesse e lo sviluppo dei programmi di investimento economico; l'organizzazione del lavoro in forme c.d. «ibride», che sfruttino la digitalizzazione dei mezzi del sapere; una più complessa articolazione del mandato parlamentare.

Ed è qui che si connette il mutamento sostanziale della figura dei membri del Parlamento. Richiamando la precoce intuizione di Leopoldo Elia – il quale all'inizio del secolo aveva individuato nella combinazione tra l'ancoraggio territoriale dei parlamentari e l'esperienza professionale degli stessi la possibilità di suddividere le Camere (i loro membri) in «gruppi di ascolto», funzionali ad una migliore preparazione dei lavori assembleari –, l'Autore sostiene che lo sviluppo delle tecniche di informatizzazione e digitalizzazione consente una nuova codificazione del mandato parlamentare: una rappresentanza «fatta di compresenza digitale e fisica, sul territorio e nella Capitale» (p. 69). Pur chiarendo, però, che la trasformazione delle procedure parlamentari secondo i crismi della tecnologia non corrisponde ad una cieca accettazione della c.d. democrazia diretta, in quanto l'informatizzazione dei metodi può rendere, sì, gli stessi più intellegibili, ma assolutamente non può sfociare in una sostituzione dell'Assemblea con la «piazza telematica», come i convinti antiparlamentaristi forse desidererebbero.

Il Parlamento resta, infatti, il solo luogo in cui le decisioni possono farsi deliberazioni, grazie alla legittimazione che ricevono dal contraddittorio tra la maggioranza e l'opposizione parlamentare.

E rimane tale, il Parlamento, anche in quella che Andrea Manzella definisce la «epoca -ponte» dei giorni nostri: prima del ponte «un Parlamento logoro nei meccanismi e nel merito di credito» pur *tuttavia* integro nel mantenimento delle sue caratteristiche basilari; dopo il ponte, sull'altra sponda, «un territorio sconosciuto», certo, in cui però è evidente come «la conciliazione tra istituzione e globalizzazione» riesca al meglio nella sola *Assemblea*, di cui ha ancora senso, dunque, tessere l'*Elogio*.

Sul fatto che l'*Elogio dell'Assemblea* di Manzella, in particolare, offra interessanti spunti di riflessione teorica, e sia potenzialmente in grado di ispirare altrettante linee d'azione pratica, non v'è dubbio alcuno. Nondimeno, il pregio dell'ultima fatica di Manzella non si riduce a questo: inserendosi nel pieno del dibattito politico (e dottrinale) intorno alle sorti delle Camere a seguito della revisione costituzionale intervenuta con l'approvazione della già citata legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, il contributo traccia un possibile scenario futuro riguardo l'evoluzione del bicameralismo parlamentare. O meglio del «monocameralismo non detto» all'italiana.

La riduzione numerica dei parlamentari, infatti e indipendentemente dalle ragioni che abbiano condotto alla riforma – a prescindere, cioè, dalla valutazione positiva o negativa delle stesse –, ha innegabilmente aperto la possibilità che le due Camere riunite in un'unica Assemblea, il c.d. Parlamento in seduta comune, insomma, possa essere titolare di ben più ampie prerogative rispetto alla sola funzione di Camera elettorale fin oggi detenuta.

D'altro canto, ad analoghe conclusioni è giunto di recente anche Enzo Cheli, il quale ha visto proprio nello snellimento dell'organo legislativo un possibile apripista di nuove riscritture costituzionali che siano in grado di condurre verso una forma di bicameralismo differenziato o di monocameralismo (non più solo di fatto, ma anche) di diritto.

Un'acquisizione imprescindibile, questa, per qualsiasi futuro tentativo di revisione costituzionale.

Chiara Spiniello