



Paola Giordano*

La forma di governo parlamentare e le sue diverse forme**

1.

Il concetto di libertà definitiva, in origine, l'assenza di schiavitù (*Eleutheria*). A partire dal IV secolo il significato del termine cominciò a cambiare: coincideva con la possibilità di prendere la parola nelle assemblee, la cosiddetta *Parresia*, che insieme all' *Isegoria*, rappresenta l'embrione della connessione tra il concetto di liberalismo e quello di democrazia intesa come partecipazione alla vita pubblica: si confrontano pubblicamente le opinioni dei cittadini, e queste possono e devono essere dichiarate, *senza censura*, realizzando la possibilità di esprimersi *senza remore* nei confronti del potere, anche quando questo sia rappresentato dall'opinione dominante; l'aspetto opposto e complementare è l'obbligo di parlare esprimendo la verità in nome del bene comune, pur se questo possa provocare un eventuale pericolo per sé stessi. (Nello stesso tempo però, gli *Arkòntes* (nella fase in cui ci sono), ma più genericamente i governanti, hanno il diritto e il dovere di *non* dire la verità al popolo quando la conoscenza della verità può mettere in pericolo la *Polis* stessa¹.

L'aspetto prevalente che caratterizza questa condizione è determinato dalla discussione pubblica: la pubblicità, espressione fondamentale dell'attività che si svolgeva in funzione della *Polis*², arriva ad assumere una connotazione negativa che Platone esprime con il termine di "teatrocrazia"³, con il quale lamenta la presunzione di competenza di coloro che ritengono di poter

* Professoressa ordinaria di Filosofia del diritto – Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Michel Foucault ha dato di questo tema una delle interpretazioni più note, in una serie di conferenze tenute all'Università californiana di Berkeley nel 1983, un anno prima di morire, ora raccolte in un libro, ID., *Discorso e verità nella Grecia antica*, Roma, 2005.

² Nella condizione antica del mondo, espressa dal concetto di *Nomos*, la regola del mondo che includeva diritto, religione, *ethos*, non esisteva la contrapposizione di 'pubblico' e 'privato' così come si è manifestata con l'avvento della modernità e degli Stati sovrani. Si palesava comunque la differenza tra l'attività connessa alla vita comune, quella della *Polis* (la politica), legata alla discussione che avveniva nella pubblica piazza, e quella economica che si esprimeva nella dimensione della casa (*Oikos*).

³ Con questa folgorante espressione, Platone intende stigmatizzare la scarsa competenza e l'ignoranza che non frenano nel giudizio chi presume di parlare pubblicamente senza remore e senza regole di qualsivoglia argomento: "(...) con il passar del tempo, autorità suprema nei delitti contro la musica divennero i poeti, senza dubbio dotati di temperamento poetico, ma

trattare in pubblico argomenti e materie di cui sanno poco, enfatizzando l'aspetto scenografico rispetto alla forza della competenza e dell'esperienza politica, identificando il discorso pubblico con l'uso di strategie persuasive, spesso grossolane pur se efficaci e di sicura presa sul *Demos*.

Il richiamo al teatro, riferito ai parlamenti novecenteschi espressi dalle società 'pluriclasse', viene ripreso alla metà degli anni Ottanta del Novecento, da Massimo Severo Giannini, che definisce il Parlamento contemporaneo come 'organo di teatro'. I Parlamenti "sono cioè sedi di affluenza di interessi, collettivi o anche pubblici, ed essi sono ordinati al dibattito pubblico, volto alla discussione critica, alla valutazione e infine se possibile alla composizione di tali interessi: la composizione può poi, eventualmente, formalizzarsi in una decisione"⁴.

Peraltro la questione della pubblicità della discussione, della rappresentanza effettiva di gruppi sociali e di interesse e della forza politica della decisione che ne segue, esprime il problema centrale del parlamentarismo contemporaneo, che implica la marginalizzazione progressiva del suo ruolo e diventa contemporaneamente causa ed effetto della confusione tra i poteri dello Stato: spesso nelle odierne democrazie parlamentari, il Governo si fa sede di scelte che il Parlamento si limita a ratificare e la magistratura con troppa frequenza viene chiamata ad assumere funzioni suppletive riguardo a valutazioni e disposizioni che richiederebbero l'uso dello strumento legislativo e della rappresentanza politica.

Senza contare il peso che ha assunto la Corte costituzionale e quello delle Autorità amministrative a cui si aggiungono, soprattutto negli ultimi anni, comitati tecnici e scientifici formalmente consultivi che diventano spesso, surrettiziamente, titolari delle scelte politiche.

2.

La questione è annosa, in verità: già nella prima metà dell'Ottocento, quando i Parlamenti apparivano ancora come il luogo privilegiato in cui proteggere e sancire i diritti dei cittadini, Benjamin Constant, durante la sua esperienza di deputato del Parlamento francese nel periodo della Restaurazione, ammoniva i suoi colleghi sollecitandoli a promulgare leggi che fossero effettivamente il risultato dello scambio e del confronto di opinioni diverse o anche discordanti, in modo da rendere concreto il principio liberale secondo il quale: "Una legge è sempre migliore quando a crearla concorrono più legislatori, perché le leggi devono essere il risultato del confronto tra molte idee; occorre quindi che uomini diversi per abitudini, relazioni e posizioni sociali mettano in comune le loro riflessioni e le loro esperienze"⁵. E aggiungeva: "Soltanto quando gli oratori in un'assemblea sono obbligati ad improvvisare un discorso, chi prende la

ignoranti di ciò che è giusto e legittimo in fatto di arte(...) ingenerarono nel pubblico comune un falso concetto delle leggi che governano la musica e l'ardire d'essere capaci di esprimere giudizi. E così le platee da mute divennero loquaci, quasi fossero competenti per dire ciò che in arte è bello oppure no, e ad un'aristocrazia musicale venne sostituendosi una volgare *teatrocrazia*. Ad ogni modo, se una tal democrazia si fosse mantenuta nei limiti della musica e fosse stata composta da uomini liberi, il fatto non sarebbe stato poi tanto grave, ma presso di noi ha preso oggi le mosse dalla musica la comune opinione che tutti sanno tutto e un generale disprezzo delle leggi, cui ha fatto seguito sfrenata libertà" Platone, *Le Leggi*, Libro III, deb 701, in ID. *Dialoghi politici e lettere*, a cura di F. Adorno, in *Classici della politica*, Vol. II, Torino, 1970.

⁴ M. S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984, 64.

⁵ B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, 1814, ch. 4, 50, (La traduzione è mia).

parola è naturalmente costretto a rispondere a chi lo ha preceduto. I ragionamenti ascoltati lo hanno colpito e non può dunque trascurarli; così proprio mentre si era preparato a seguire un diverso percorso di idee, ne incontra altre che è costretto ad amalgamare alle sue, al fine di sostenerle o di combatterle. In tal modo può avere inizio una vera discussione e i problemi vengono presentati sotto diversi punti di vista. Quando invece gli oratori si limitano a leggere ciò che hanno scritto nella quiete del loro studio, non avviene alcuna discussione: non ascoltano, perché quello che sentirebbero non potrebbe in alcun modo cambiare il loro discorso. Attendono soltanto che chi li precede abbia terminato, senza prendere in considerazione la sua opinione, calcolando invece il tempo da lui impiegato, che appare sempre troppo lungo. A questo punto non vi è più discussione e ciascuno riproduce obiezioni già confutate (...) La discussione è sempre stata inseparabile dalla proposta e dall'adozione delle leggi (...) ma un organo ha bisogno di potere senza il quale diventa ridicolo (...) un collegio autorizzato soltanto a discutere, a condizione esplicita che non verrà ascoltato; un collegio ciarliero di diritto e impotente di fatto, non può godere di alcuna considerazione; il suo zelo risulterà controproducente per l'inutilità dei suoi sforzi”⁶.

Ho riportato questa lunga citazione, oltre che per la bellezza letteraria del testo che merita di essere oggetto di rilettura, anche perché si riferisce a un periodo della storia dei regimi parlamentari (la prima metà del Novecento nell'Europa continentale, soprattutto in Francia) in cui la legge, promulgata dal Parlamento inteso come espressione della volontà del popolo sovrano, raggiungeva il massimo del suo valore sociale, politico, giuridico e anche economico.

3.

Nei primi decenni del Novecento, quasi contemporaneamente al sorgere della Repubblica di Weimar, Max Weber, nell'analizzare l'attività dei Parlamenti in relazione a quella dei governi, così scriveva: “Il livello alto o basso di un parlamento si adegua a seconda del fatto che in esso *i grandi problemi* vengano non soltanto *discussi*, bensì *autorevolmente decisi* - a seconda che, quindi, *ciò che accade in parlamento conti qualcosa e quanto*, oppure esso sia soltanto l'apparato di approvazione mal tollerato di una burocrazia dominante”⁷.

Soltanto pochi anni dopo, Carl Schmitt riproponeva la questione dell'attività dei parlamenti e del loro contenuto ‘politico’: esaminando quella che egli stesso definiva come ‘condizione storico-spirituale’ del parlamentarismo a lui contemporaneo, considerava come elemento cardine la carenza della pubblicità della discussione, che si svolgeva in realtà prima e fuori dalle aule parlamentari e l'inutilità di un presunto dibattito, utile soltanto a mantenere in vita artificialmente il concetto di parlamentarismo⁸ che in realtà appariva profondamente cambiato rispetto alla sua configurazione originaria.

⁶ ID., *ivi*, 56-62.

⁷ M. WEBER, *Parlamento e Governo* (1918), tr. it. E cura F. Fusillo, Roma-Bari, 1982, 20-21.

⁸ C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1923, 1926), tr. it. e cura. G. STELLA, Torino, 2004, 25.

Secondo Schmitt, già negli anni '20 del Novecento: “Le grandi decisioni politiche ed economiche, in cui riposa oggi il destino degli uomini, non sono più (se mai lo sono state) il risultato di un bilanciamento delle opinioni nel pubblico dialogo e neppure il risultato dei dibattiti parlamentari”⁹, arrivando a una conclusione radicale che precorre di qualche anno la sua nota posizione sull’inermità dei parlamenti liberali impegnati in lunghe e sterili discussioni, incapaci di arrivare a decisioni efficaci e dotate di senso politico: “Se la pubblica opinione e la discussione nella realtà effettiva dell’attività parlamentare sono divenute una formalità vuota e vana, allora anche il parlamento, così come si è sviluppato nel XIX secolo, ha perduto il fondamento finora avuto e il suo senso”¹⁰.

Carl Schmitt individuava la progressiva decadenza della funzione parlamentare nella Germania di Weimar, ma rilevava anche con grande sagacia e lucidità, come fosse il Parlamento stesso a delegittimarsi, venendo meno sempre più spesso al suo ruolo di strumento di garanzia dei diritti e di rappresentanza della volontà popolare.

La fondamentale distanza tra la legalità formale delle leggi valide secondo le procedure, ma distanti dall’idea di legittimità sostanziale che ne avrebbe espresso il vero significato, si manifestava chiaramente in quel periodo della storia europea che finì con la tragedia dei totalitarismi e della Seconda guerra mondiale: “Hitler si è servito della legalità come della sua arma più efficace”¹¹

In quegli stessi anni, in Italia il Parlamento votava la propria dissoluzione: prima la legge Acerbo, nel 1923, che cambiava il sistema elettorale in modo da assicurare al Partito fascista una maggioranza indiscutibile¹². Nel 1928 la cosiddetta legge Rocco modificava ancora il sistema elettorale, riducendo il numero dei deputati e istituzionalizzando il Gran consiglio del fascismo, che assunse così formalmente il rango di organo costituzionale¹³.

Infine, nel 1939, la legge che sanciva anche formalmente la fine (temporanea) della forma di governo parlamentare oltre che di tutti i corpi intermedi, sostituendo la Camera dei fasci e delle corporazioni alla Camera dei deputati, segna indiscutibilmente un momento di totale declino del Parlamento, della sua configurazione e delle sue funzioni fondamentali tra cui, prima di tutto, quella deliberativa¹⁴.

⁹ C. SCHMITT, *Ivi*, 71.

¹⁰ C. SCHMITT, *ivi*, 72.

¹¹ E aggiunge: “I due prolungamenti della legge per i pieni poteri del 24 marzo 1933 negli anni 1937 e 1939 e soprattutto lo strano auto-prolungamento del 10 maggio 1943 si spiegano solo col fatto che egli era rimasto attaccato al ruolo, pregno di destino, della legalità. Quando si parla di destino con riferimento a Hitler, si pensa per lo più alla sua nomina a Cancelliere e alla così detta legge per i pieni poteri del 24 marzo 1933. Più interessante, e forse ancor più decisiva, fu la sua utilizzazione della legalità come arma nelle settimane precedenti il 30 gennaio 1933, nelle quali egli riuscì a persuadere il presidente Hindenburg a nominarlo Cancelliere, nonostante ogni opposizione e ogni volontà contraria. In quei giorni, il leader del partito di centro, il prelado prof. dott. Kaas, mise in guardia il governo imperiale, in una lettera aperta, dai pericoli della “illegalità”, intendendo con ciò riferirsi non già alla nomina di Hitler a Cancelliere, ma esattamente all’opposto”. C. SCHMITT, *Il problema della legalità* (1951), in *Le categorie del politico*, tr. it., P. SCHIERA, (a cura di) G. MIGLIO E P. SCHIERA, Bologna, 1972, 290.

¹² La legge 18 novembre 1923, n. 2444, comunemente ricordata come Legge Acerbo (dal nome del deputato Giacomo Acerbo che ne aveva formulato il testo, prevedeva un premio di maggioranza molto alto (l’attribuzione dei due terzi dei seggi al partito che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti, aprendo la strada al potere del Partito Nazionale Fascista, utilizzando lo strumento legislativo.

¹³ Legge 9 dicembre 1928 n. 2693.

¹⁴ Legge 19 gennaio 1939 n. 129.

4.

Anche dopo la fine della Seconda guerra mondiale e l'instaurarsi della Repubblica, il parlamentarismo italiano ha conosciuto e conosce, come è noto, un andamento ciclico, particolarmente interessante anche rispetto agli altri paesi europei.

Il cambiamento continuo della forma di governo parlamentare, riguarda peraltro, più in generale, quello delle tante forme di governo: “Nessuna delle nove forme di governo, con varianti, identificate da Costantino Mortati nel 1962, nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico* e neppure nessuno dei sei tipi individuati da Leopoldo Elia nel 1970 nella sua voce *Governo* della *Enciclopedia del diritto* sarebbe oggi applicabile al governo odierno”, così scrive recentemente Sabino Cassese.¹⁵

Dopo la promulgazione della Costituzione repubblicana, la storia del parlamentarismo italiano conosce una fase di grande espansione che durerà alcuni decenni, in cui giocano un ruolo fondamentale i partiti politici, solidi e radicati, pur se talora frammentati al loro interno (basti pensare alle correnti che dividevano la Democrazia Cristiana).

Era anche il periodo della cosiddetta concertazione, in cui si deliberava tenendo in gran conto l'opinione dei sindacati e dei gruppi d'interesse che allargavano il raggio d'azione del dibattito parlamentare. La discussione, in quella fase, non rendeva tuttavia sterile il lavoro del Parlamento: si approvarono in quegli anni leggi di rilievo sostanziale, da quelle che tutelavano le donne e il loro ingresso nell'apparato statale, all'introduzione dello statuto dei lavoratori, alla riforma del diritto di famiglia.

Il crollo dei partiti tradizionali nei primi anni Novanta, ha ancora una volta rivoluzionato la configurazione del Parlamento italiano: non solo in seguito alla nascita e all'affermazione di nuovi partiti e alla novità di un sistema bipolare in cui la figura del Presidente del Consiglio rappresentava esplicitamente una parte politica in netta antitesi rispetto a quella contrapposta, ma soprattutto perché cominciò a delinearsi in maniera netta e neanche troppo dissimulata, una forma di interferenza da parte della magistratura che finiva con l'orientare molte delle scelte politiche, a cominciare da quelle elettorali.

È stato l'inizio di un progressivo e costante cambiamento caratterizzato, come si diceva poco prima, da una crescente difficoltà dei partiti a mantenere una relazione diretta con i propri elettori, anche in ragione di una legge elettorale che di fatto svincola i parlamentari da una effettiva responsabilità politica e dal rapporto immediato con le istanze dei loro rappresentati.

Il Parlamento, negli ultimi decenni, si è trovato spesso privo della forza politica sufficiente per prendere decisioni rilevanti ancorché complesse: è il caso, ad esempio della questione, sollecitata dalla Corte costituzionale, relativa al grande e controverso tema dell'eutanasia¹⁶.

¹⁵ S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo? “Quaderni costituzionali”*, Fascicolo 1, marzo 2019.

¹⁶ Corte costituzionale, 22 novembre 2019 (ud. 25 settembre 2019), sentenza n. 242 del 2019: si tratta della sentenza con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 580 c.p. “per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi dianzi indicati –, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente”.

5.

Il periodo della pandemia da Covid-19 ha delineato una situazione ancora diversa e da questo punto di vista, piuttosto interessante.

Il 31 gennaio 2020 il governo ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria utilizzando lo strumento del decreto-legge. Il 23 febbraio ha emanato un secondo decreto-legge, con il quale ha affidato i provvedimenti di attuazione delle misure di contenimento del virus a ulteriori decreti del Presidente del Consiglio, che si sono susseguiti numerosi nei giorni successivi, talora rivelandosi in contrasto, totale o parziale, con ordinanze e circolari di altre istituzioni nazionali e regionali.

Il paradosso, a mio avviso, è che in questo profluvio di atti normativi, tra i quali latitavano peraltro quelli legislativi, sia mancata proprio la decisione ultima, quella che caratterizza la statuizione della condizione eccezionale e la riorganizza politicamente e giuridicamente.

La ripartizione della responsabilità decisionale tra soggetti istituzionali diversi, ma anche tra politici, tecnici e scienziati, ha portato a quella condizione di disordine istituzionale che poco ha in comune con la descrizione dello stato di eccezione schmittiano, in cui si delinea il ruolo ‘decisivo’ del politico al quale dovrebbe essere affidato il compito di sciogliere il nodo gordiano: “Durante le crisi si sperimenta sempre che la volontà del singolo opera con maggiore rapidità e sicurezza che non quella dei gruppi, soprattutto quando si tratta di manovrare grandi apparati. In casi simili si ricorre al singolo individuo. Non si può parlare di tirannide o di dispotismo, in quanto l’investitura avviene mediante una volontaria diminuzione della libertà, limitata nel tempo. L’incarico ha fine quando cessano le circostanze che lo hanno determinato, così come la guarigione conclude il compito del medico (...) *Dictatura* è il sostantivo di *dictare*: dire con precisione, dire ripetutamente, suggerire, comandare. Si tratta di un dire che tende intensamente a uno scopo. Ad esso corrisponde un ascoltare altrettanto intenso, un obbedire”¹⁷.

Le considerazioni espresse da Carl Schmitt in condizioni e in tempi molto diversi, si mostrano utili perché mostrano con chiarezza quanto le situazioni eccezionali, critiche, improvvise, incerte, possano talvolta indurre a stravolgimenti istituzionali con esiti incerti e potenzialmente temibili.

Nell’Italia degli anni Duemila, si osserva così da un lato, la solidità e la capacità di tenuta complessiva del nostro ordinamento in senso liberal-democratico. D’altra parte però si evidenzia la difficoltà dei nostri governanti di interpretare la funzione precipua dell’azione politica, che si concretizza nell’assunzione della responsabilità e delle sue possibili conseguenze, incorrendo nella tendenza alla spersonalizzazione e alla burocratizzazione, oltre che alla sovrapproduzione di atti

La Corte, pur avendone la potestà, non si è espressa subito con sentenza di illegittimità della norma penale ma ha preso tempo “*onde consentire al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa*”, considerando la delicatezza della materia e l’importanza degli interessi coinvolti.

Il 24 ottobre 2018 la Corte costituzionale con ordinanza – “*facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale*” aveva rinviato la decisione chiedendo appunto al Parlamento di deliberare: il legislatore non è intervenuto e la Consulta ha infine deciso con sentenza.

¹⁷ E. JUNGER- C. SCHMITT, *Il nodo di Gordio. Dialogo su Oriente e Occidente nella storia del mondo* (1953), tr. it. G. PANZIERI, Bologna, 1987, 43.

normativi, che già in condizioni di normalità caratterizza e talora paralizza il nostro sistema giuridico, ma che in tempi di crisi accentua ed estremizza le difficoltà organizzative.

L'assunzione della responsabilità implica l'agire consapevole dei suoi possibili effetti: "Chi (...) ragiona secondo l'etica della responsabilità tiene appunto conto di quei difetti presenti nella media degli uomini (...) Costui dirà: «queste conseguenze saranno imputate al mio operato»"¹⁸

L'etica della responsabilità, scriveva Weber, si addice specificamente al politico di professione, a cui va attribuita la prerogativa dell'azione e della decisione politica, in contrapposizione alla 'disciplina' del funzionario amministrativo, che peraltro in uno Stato legale-razionale, come quelli contemporanei, si traduce spesso in una forma di potere ambiguo e oscuro.

La particolarità del potere burocratico è che esso si mostra come impersonale poiché comporta che si obbedisca ad un sistema di norme per definizione impersonali: si risponde alle persone solo in quanto queste siano investite della loro autorità dalle norme giuridiche. Inoltre, la burocrazia appare in sé acefala, poiché compito dei funzionari consiste nel ricevere ed eseguire le prescrizioni che provengono dai rappresentanti del potere politico.

Eppure, i rapporti tra burocrazia e classe politica sono di fatto assai complessi perché attuando i programmi politici, i funzionari li interpretano e li adattano: possono attenuarli, ritardarli, talora sabotarli se comportano novità che essi reputano contrarie ai loro interessi. Secondo Weber ogni detentore del potere politico, sia esso un governo parlamentare, un monarca o un dittatore, si trova sempre nei confronti dei funzionari qualificati dell'amministrazione nella situazione del dilettante rispetto allo specialista.

La responsabilità personale, in questa concezione di Stato inteso come impresa istituzionale di carattere politico, compete all'uomo politico, non al funzionario amministrativo a meno che questi non abbia anche uno specifico ruolo di gestione politica: "L'onore del funzionario consiste nella capacità di eseguire coscienziosamente, sotto la responsabilità di chi glielo impartisce, un ordine che gli appare errato, quando l'autorità a lui preposta vi insiste nonostante le sue osservazioni, esattamente come se esso corrispondesse al suo proprio convincimento"¹⁹, scrive Weber. Il dovere di assumersi la responsabilità delle proprie scelte spetta "personalmente ed esclusivamente"²⁰ all'uomo politico, perché possa perseguire i propri convincimenti, lottando con passione e con spirito di parte, garantendo la propria individualità e la propria volontà.

La delega effettiva di questa funzione a gruppi scientifici, comitati tecnici, commissioni specialistiche a carattere consultivo, ha caratterizzato la posizione governativa italiana nei mesi della pandemia, pur se espressi nella sintesi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che rappresentava sé stesso come il reale decisore.

Lo svuotamento temporaneo del ruolo del Parlamento ha accentuato la sensazione di un meccanismo statale semovente in cui si sia perso il rapporto con l'ordinamento giuridico concreto.

¹⁸ *Ivi*, 110.

¹⁹ M. WEBER, *Economia e società*, (1922), tr. it., a cura di F. CASABIANCA E G. GIORDANO, Milano, Comunità, 1980, IV, 498; ID., *La scienza come professione* (1919), in *Il lavoro intellettuale come professione. Due saggi*, tr. it. A. GIOLITTI, *Introduzione* D. CANTIMORI, Milano, 1993, 72-73; cfr. F. M. De SANCTIS, *Consenso/dissenso*, in *Lessico della politica* (a cura di G. ZACCARIA), Roma, Edizioni Lavoro, 1987, 99.

²⁰ M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, cit., 73.

L'ipotesi di un accentramento eccessivo del potere nella funzione governativa, mi è parso meno realistico e meno rilevante del suo contrario: la cessione e la ripartizione del potere decisionale che fanno emergere la difficoltà di un'efficace conduzione dell'emergenza e soprattutto delle sue conseguenze.

L'elemento personale e sostanziale definisce l'essenza del diritto: se le prescrizioni normative, quasi sempre di livello secondario, si moltiplicano e occupano per intero il campo dell'azione, non c'è più posto per la responsabilità politica e lo stato di eccezione somiglia piuttosto al disordine e al caos che impediscono l'esistenza dell'ordinamento giuridico concretamente inteso²¹.

6.

Le situazioni eccezionali, gli stati di necessità che i popoli si trovano ad affrontare, appaiono particolarmente complicati nella condizione degli Stati contemporanei le cui Costituzioni sono formate da principi molteplici e spesso contraddittori tra loro così come i valori che li sottendono²². Il diritto è diventato 'faticoso'²³ ed è proprio allora che si mostra indispensabile: 'occultata nel quotidiano, la potenza del diritto si sprigiona nelle situazioni d'eccezione'²⁴.

Se però, come è fisiologico, lo stato di eccezione²⁵ si supera e si ripristina la condizione originaria, si sta manifestando, nell'Italia di questi ultimi anni, un aspetto di ulteriore novità a proposito del significato che acquista la forma di governo parlamentare: lo snaturamento dei partiti politici che, deboli, incapaci di vera rappresentatività e frammentati al loro interno, trovano di fatto accordi di compromesso che implicano un'inusitata forza parlamentare, per certi versi simile a quella degli anni precedenti la crisi del 1992.

I governi cambiano non perché cambino le maggioranze elettorali, ma nascono e muoiono per accordi interni al Parlamento sulla base di passaggi e intese temporanei ed evidentemente fragili, ma formalmente ineccepibili e ricordano come la grande forza delle democrazie parlamentari riposi sul compromesso tra maggioranze e gruppi diversi e talora distanti, pur se concordi sui principi di fondo di uno Stato liberaldemocratico poiché, come scriveva Hans

²¹ Cfr. R. ESPOSITO, *Nove pensieri sulla politica*, Bologna, Il Mulino, 1993, 64. Secondo Carl Schmitt, "non esiste norma che sia applicabile al caos. Perché un ordine legale possa avere senso, deve esistere una situazione di normalità, ed è sovrano chi decide definitivamente se questa situazione di normalità esiste davvero". Il sovrano "ha il monopolio su questa decisione ultima.

²² ' (...) tra i diversi valori che presiedono all'ordinamento del mondo il contrasto è inconciliabile. Il vecchio Mill, la cui filosofia non intendo peraltro lodare, ma che su questo punto ha ragione, dice in qualche luogo: partendo dalla pura esperienza si giunge al politeismo', così M. WEBER, *La scienza come professione* (1919), in *Il lavoro intellettuale come professione*, cit. 31.

²³ C. SCHMITT, *La tirannia dei valori* (1957-1971), trad. it. a cura di G. GURISATTI, *Postfazione* di F. VOLPI, *Anatomia dei valori*, Milano, 2008.

Sul tema dei principi e della loro rilevanza giuridica, la bibliografia è sterminata. Cfr. almeno R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio* (1977), a cura di G. REBUFFA, Bologna, 1982; R. ALEXI, *Concetto e validità del diritto* (1992), tr. it. F. FIORE, Torino, 1997; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1997; S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, 494 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Diritto per valori, principi o regole*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 31, 2002, 865-897.

²⁴ S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, 2006, 28.

²⁵ *Ivi*, 10.

²⁶ Mi riferisco alla fine (temporanea?) di un periodo in cui la vita della collettività si svolgeva secondo modalità eccezionali, sia in termini sociali che in termini giuridico-politici, non al prolungamento dello stato di emergenza che consente al Governo di disporre di alcuni atti amministrativi di cui si assume direttamente la responsabilità politica.

Kelsen nei complessi anni '20 del '900 europeo, se è vero che democrazia e parlamentarismo non sono esattamente la stessa cosa: “Non si può (...) seriamente dubitare che il parlamentarismo sia l'unica possibile forma *reale* in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale. Alla sorte del parlamentarismo è quindi legata la sorte stessa della democrazia”²⁶.

ABSTRACT

L'Autrice analizza l'evoluzione della forma di governo parlamentare da una prospettiva filosofico-giuridica.

The Author analyses the evolution of the parliamentary form of government from a philosophical and legal perspective.

PAROLE CHIAVE: forma di governo parlamentare, Carl Schmitt, parlamentarismo italiano

KEYWORDS: parliamentary form of government, Carl Schmitt, italian parliamentarism

²⁶ H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), tr. it. C. GERACI, in ID., *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, 174.