

ISSN 0486-0373

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

3

2020

**Settembre/dicembre
Anno LXII**



Jovene editore

ANDREA MANZELLA, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Mucchi, Modena, 2020.

Il parlamento è stato al centro degli studi di Andrea Manzella, come degli uffici da lui ricoperti, che pur nella loro varietà col parlamento hanno sempre avuto a che fare. Eppure questo breve ma densissimo “elogio” molto si distingue dai tanti lavori sul tema che lo hanno preceduto; e sarà interessante vedere perché.

È l'A. stesso a guidarci fin dal titolo, riferito appunto all'assemblea: “L'assemblea è antica, appartiene alla storia sociale dell'umanità. Il parlamento è moderno, appartiene alla sua storia politica. Ma se si vuole capire la ragione essenziale del parlamento, la sua funzione fondamentale – dalla quale tutte le altre derivano – bisogna risalire all'assemblea, alla sua nuda presenza nella ‘costituzione degli antenati’”. L'assemblea è infatti la ‘forma’ scelta dai più diversi insiemi sociali nel pianeta per la tutela collettiva della loro stessa sopravvivenza individuale e per il modo di decidere più giusto ed efficace. In questa auto-organizzazione dei gruppi sociali vi è dunque già la manifestazione di un ordine razionale, di una capacità creativa di regole che vincolano le molteplicità soggettive” (7).

La distinzione è confermata dalla recente vicenda afghana. Caduto il regime dei talebani, l'antica assemblea degli anziani, composta dai capi delle tribù e reputata la massima autorità del Paese, fu convocata per formulare proposte in vista della Costituente. La Costituzione del 2004 avrebbe poi istituito un parlamento bicamerale, con una Camera Alta anch'essa rappresentativa degli anziani pur se con funzioni ovviamente enumerate. Ricorre anche qui, pur compressa all'estremo, la sequenza che dalla ‘costituzione degli antenati’ giunge al testo costituzionale vigente.

Più avanti, la distinzione assemblea/parlamento si arricchisce di un tassello fondamentale. Se la rappresentatività, ci dice l'A., rispecchia i “concreti rapporti di vita” della società di riferimento (14), la rappresentanza “è un concetto – e un momento – diverso e successivo. Essa non ha dietro di sé solo cifre individuali o di gruppo: la sua essenza è nella espressione di sintesi delle differenze sociali, nella de-ci-

fratura delle divergenti opinioni, nella loro finale con-fusione per una decisione unitaria.” (17). Il passaggio dalla rappresentatività alla rappresentanza, come quello dall’assemblea al parlamento, non consiste in un assorbimento dell’elemento originario in quello successivo. Il primo, al contrario, rimane vivo in tutto il processo di istituzionalizzazione che porta al secondo, poiché l’assemblea “deve esprimere [.....] innanzitutto la valenza unificante che è all’origine della sua creazione, rispetto alle spinte dissolutive che sempre percorrono il fondo sociale, in contrapposizione a quelle unitarie che ne tessono l’ordito.” (9).

D’altra parte, chiarisce l’A., “la nascita di un governo è estranea al meccanismo di base assembleare, fondato sulla connessione rappresentatività-rappresentanza. La ‘fiducia’ che il Governo, nei regimi parlamentari, deve ottenere per la sua stessa esistenza, non significa che questa fiducia debba scaturire come effetto pre-confezionato del sistema elettorale. Significa solo che la rappresentanza dell’assemblea comprende anche il potere per legittimare e supportare il governo del Paese. Ma questo, nei regimi parlamentari, deve essere il prodotto delle maggioranze, dei compromessi, degli equilibri che si determinano in assemblea dopo le elezioni” (19).

Da queste premesse Manzella ricava conseguenze assai precise per la valutazione dello stato del nostro parlamento. Come se, per interpretarne al meglio gli annosi problemi, sia per così dire tornato indietro per andare avanti, sia risalito alla distinzione assemblea/parlamento per sporgersi con gli strumenti concettuali più adeguati sulla soglia di un futuro denso di incognite.

Lo si vede anzitutto nella trattazione del bicameralismo, che definisce “esempio di monocameralismo ‘non detto’” a partire dalla Costituzione, ossia dal Titolo I della Seconda parte, dove “‘parlamento’ non indica solo la riunione di due entità distinte, ma denota anche l’esistenza di una unità funzionale”, senza contare le attribuzioni che rendono “esplicita la natura indivisibile del parlamento: nella formazione dei presidi dell’unità costituzionale” (22-24). Sappiamo che, più passa il tempo, più al “monocameralismo non detto”, che è scritto in Costituzione, si va pericolosamente aggiungendo la malapianta del “monocameralismo di fatto”, che è invece *contra constitutionem* e si manifesta al momento dell’approvazione di leggi a scadenza costituzionalmente prescritta, dalle leggi di bilancio a quelle di conversione dei decreti legge.

Ebbene la scelta del bicameralismo paritario viene fatta risalire da Manzella alla “illusoria garanzia che si credeva affidata alle diversità

seminate nelle due Camere”, e che va “più esattamente riconosciuta come garanzia di un ‘giusto procedimento’ per giungere ad univoca decisione” (28-29). Dove l’innovazione sollecitata non muove da una idea di *tabula rasa* bensì all’opposto dalla possibilità di far riemergere il monocameralismo “dall’oscurità in cui, pur vivente di fatto, è formalmente costretto” (30). È una presentazione brillante di una tesi da cui sono già scaturite negli ultimi anni concrete proposte di riforma, ma che il loro autore si limita ad accennare (65), in un’occasione che rimane volutamente in un ambito più speculativo.

Siamo comunque già passati, così, dall’“elogio” al “tuttavia”. Che è anzitutto quello celebre dell’o.d.g. Perassi, perfettamente calzante col pensiero di Manzella sulla centralità dell’assemblea. Una “centralità relazionale”, non “sovrana”, perché sovrana è la costituzione di cui l’assemblea “è solo l’indispensabile strumento di avvio e di mantenimento” (31). O un primato che “si esprime, innanzitutto, in funzione relazionale: nei vari procedimenti che il parlamento allaccia con tutte le altre istituzioni dell’ordinamento” (49). Se all’epoca dell’approvazione del nuovo Regolamento della Camera dei deputati, giusto mezzo secolo fa, la “centralità delle assemblee elettive” era frutto di una superba autosufficienza della politica, la centralità relazionale e non sovrana ammette ed anzi sollecita quei congegni di razionalizzazione atti a contenere quelle “degenerazioni del parlamentarismo” (altri avrebbero usato proprio la parola “assemblearismo”) di cui parlava Perassi.

Siamo così messi in grado di cogliere la differenza dalla tendenza di altri cultori del parlamento a guardarvi come al luogo dove il conflitto politico si celebra e al contempo si trascende in una sintesi che ha del filosofico, anche a costo di non vedere i guasti sistemici nel frattempo accumulati. Ma cosa succede se il conflitto politico non si ricompone, o si ricompone solo per quel tanto che serve per andare comunque avanti? Il prezzo è la finzione di non riconoscere le tendenze autodistruttive del sistema politico contingente, perché l’istituzione, si assume implicitamente, è in quanto tale capace di superarle.

Un rischio del genere non si corre, se come Manzella ci invita a fare non solo nell’“elogio”, nel parlamento si riconosce il luogo istituzionale dove il conflitto politico si definisce e si istituzionalizza, a condizione di saper esprimere “la valenza unificante” che gli è propria dopo che per tutto il secolo scorso si è avuta una “prevaricante supplenza” dei partiti di massa (53). Uno sguardo che gli consente di tenersi a distanza di sicurezza dal pur amato oggetto di conoscenza

scientifico, e quindi di lasciare integre quelle capacità critiche che consentono ove necessario di ipotizzare ragionevoli proposte di riforma. Lo abbiamo visto sul bicameralismo, ma lo stesso avviene con l'incitazione a ripensare "quel particolare compromesso *sul* parlamento: raggiunto nelle società politiche della modernità come istituzione considerata obsoleta e tuttavia subìta come rimedio al peggio" (64). E quella contemporanea è per lui "un'epoca-ponte" proprio perché "Sulla sponda che si è appena lasciata vi è un parlamento logoro nei meccanismi e nel merito di credito e contestato persino, nella sua ragione di essere, dalla 'confraternita' della democrazia diretta" (72).

Sull'altra sponda, non vede semplicemente un futuro incognito. Perché "Per cercare l'oggi e un po' anche il futuro dell'assemblea – in una platea elettorale che mai come ora risulta essere informata, ma anche disinformata, nell'universo conoscitivo che ciascuno reperisce facilmente nella 'biblioteca del mondo' che porta con sé – bisogna tornare al Walter Bagehot di 150 anni fa, alla *teaching function* che affidava all'assemblea. Oggi, infatti, la scomposizione della società politica – anzi: della società *tout court*, per la frattura tra ordine politico e condizionamenti globali – richiede, come risorsa di ultima istanza, che vi sia un punto convenzionale di raccordo, una simbolica istituzione ordinante. Il parlamento, appunto" (46).

In questa visione diventa cruciale la consapevolezza che le nuove tecniche digitali consentono di potenziare la funzione conoscitiva dell'assemblea: "Nell'alternanza fra compresenza fisica nell'assemblea – irrinunciabile per l'intersezione dei molteplici rapporti in cui la rappresentanza si verifica e vive, indispensabile nella fase del voto: personale e libero, quale non potrebbe essere da lontano – e presenza da remoto dovrebbe essere codificato il mandato parlamentare dei tempi nuovi. La cesura di modi tra procedimenti conoscitivi, terreno propizio al digitale, e procedimenti deliberativi con l'irrinunciabile contraddittorio, dovrebbe esserne il canone principale" (68).

Avvertiamo anche qui quella vigilata fiducia nelle sorti del parlamento che neanche "la frattura del 2020" ha potuto scalfire, avendo ovunque superato la prova di resistenza circa la necessità di rimanere aperto in funzione di garanzia (62). Una fiducia nutrita delle buone ragioni del dialogo fra diversi mondi e culture, e nello stesso tempo filtrata da una dose di realismo in ordine alle prestazioni possibili di ogni istituzione della Repubblica.

CESARE PINELLI