

Giovanni Rizzoni

## Il Parlamento dal moderno al contemporaneo: a proposito dell' *Elogio dell'Assemblea, tuttavia* di Andrea Manzella

*Sommario:* 1. Un libro necessario. – 2. Tornare all'Assemblea. – 3. La forza del "Parlamento nascosto". – 4. Il Parlamento federatore. – 5. Parlamenti e conoscenza. – 6. Il Parlamento dal moderno al contemporaneo.

### 1. *Un libro necessario*

Andrea Manzella è il riconosciuto maestro di almeno due generazioni di studiosi delle Assemblee parlamentari. Il suo volume sul Parlamento, la cui prima edizione fu pubblicata oltre quarant'anni fa<sup>1</sup>, rappresentò un salto di paradigma in questo campo di studi, fonte ancora oggi di nuovi stimoli di ricerca.

Il suo nuovo libro, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*<sup>2</sup>, non può quindi non destare estremo interesse. Diciamo subito che è un volume breve, ma necessario. Necessario perché ripropone alcune delle domande essenziali sulla funzione democratica del Parlamento in questo particolarissima fase storica. Un momento nel quale le assemblee rappresentative sono poste di fronte a sfide senza precedenti anche in paesi di antica tradizione democratica. Le nuove forme del confronto politico, in una sfera pubblica ormai completamente digitalizzata, sembrano poter fare a meno delle arene parlamentari trovando forme più dirette ed efficaci di comunicazione con i cittadini. I quali a loro volta si riconoscono in posizioni sempre più polarizzate e incomunicabili fra loro, guardando con sospetto se non con aperto disprezzo alla pratica del compromesso e della mediazione tipici dell'*ethos* parlamentare. La catastrofe pandemica ha poi posto addirittura in questione la stessa funzionalità delle assemblee legislative in tutto il mondo,

<sup>1</sup> A. Manzella. *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977.

<sup>2</sup> Modena, Mucchi Editore, 2020.

costrette spesso a ricorrere affannosamente a procedure di emergenza fra voto a distanza e dibattiti virtuali. A questi fenomeni, comuni a gran parte dei parlamenti democratici, si aggiungono nel nostro paese ulteriori fattori di trasformazione, primo fra tutti la drastica riduzione del numero dei parlamentari, consacrata dal voto popolare, che impone alle Camere di rivedere profondamente le proprie strutture e metodi di lavoro per dare risposte sostanziali alle sollecitazioni poste dalla riforma.

A fronte di questi sviluppi, il volume manzelliano ripropone con forza l'ineludibile e perdurante necessità del Parlamento nei sistemi di democrazia pluralista. Un Parlamento che sappia però rinnovarsi e ripensarsi. Per questo l'*Elogio* è condito dal sale di un *tuttavia*. Il riferimento è in primo luogo al contenuto dell'ordine del giorno Perassi che, nell'indirizzare l'Assemblea costituente verso la scelta del sistema parlamentare, ebbe ad invitare *tuttavia* ad introdurre nella Carta i correttivi atti ad evitare le "degenerazioni dell'assemblearismo". Un invito che per Manzella è ancora tutto da raccogliere e la cui attuazione deve ispirare la costruzione del "nuovo" Parlamento repubblicano.

All'ombra di quel *tuttavia*, l'autore ci spiega perché di un Parlamento forte e vitale abbiamo bisogno ancora oggi, anzi soprattutto oggi, per governare democrazie complesse e sempre più conflittuali. Ma ci avverte anche come questo nuovo ruolo delle assemblee legislative non sia affatto scontato, come esso sia oggi più che mai minacciato, rischi in definitiva di diventare illusorio se le Camere stesse non troveranno la strada per ripensare dalle fondamenta il loro modo di operare. Da questo punto di vista il libro esprime – pur con tutta la sua pacata lucidità – un'urgenza, un allarme che finisce per attirare l'attenzione, più che sulla centralità del Parlamento, sulla sua *vulnerabilità*. Come ebbero a fare genialmente Christo e Jeanne Claude quando per qualche settimana del settembre 1995 impacchettarono con bianche bende l'antico palazzo del Reichstag appena restaurato e in procinto di tornare ad ospitare l'assemblea parlamentare della Germania riunificata. Un'azione simbolica che, con l'avvolgimento del venerando edificio, rinviava all'idea di protezione materna di un bene, quello delle istituzioni democratiche, intrinsecamente fragile, come la storia tedesca si era incaricata tragicamente di mostrare.

## 2. Tornare all'Assemblea

Con il suo *Elogio* Manzella mette in atto un movimento opposto a quello compiuto a Berlino dai due esponenti della *land art*: toglie le bende accumulate nel corso del tempo sull'istituzione parlamentare per andare in primo luogo a scoprire il suo nucleo originario, ciò che fa di un Parlamento quello che è, il suo *principium individuationis*. Questo principio originario viene riconosciuto nel suo essere *assemblea*, «la forma scelta nei 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». È questa “costante universale” a rappresentare il perdurante fondamento sul quale si innesta la storia politica dei Parlamenti. È una costante che ci conduce ad una dimensione arcaica, ma che, appunto in quanto tale, contiene un *archè*, un principio fondamentale che vale a spiegare perché le assemblee parlamentari siano necessarie per soddisfare alcuni dei bisogni primari dell'uomo in quanto animale politico.

Il primo di questi bisogni è quello dell'essere-insieme-in-uno-stesso-luogo che la forma assemblea soddisfa rendendo possibile il confronto faccia a faccia che costituisce la dimensione fondativa del politico. Almeno per chi ritiene che tale fondamento non vada ricercato nell'esercizio di potere coercitivo dell'uomo sull'altro uomo, ma nella sfera della parola, dello scambio verbale. È attraverso questo scambio che l'assemblea diventa collettività deliberante, esibendo la prima delle sue funzioni di unificazione politica: quella di produrre decisioni che vincolano l'intera comunità. La valenza “fusionale” dello scambio di argomentazioni in un contesto decisionale collettivo non è certo una scoperta recente. Basta rileggere la *Politica* di Aristotele: «dato che ogni individuo possiede una propria porzione di virtù e saggezza, quando più individui si riuniscono diventano in certo modo un solo uomo,... alcuni comprendono una parte, altri un'altra, ed insieme comprendono l'intero»<sup>3</sup>. Si tratta di un confronto che nel mondo reale non ha nulla di angelicato, svolgendosi assai spesso al calor bianco di una contesa in cui ragioni e passioni si intrecciano inestricabili. Ce lo ha mostrato efficacemente Sidyey Lumet con i suoi *Twelve Angry Men* nel microcosmo deliberativo della giuria. E ce lo conferma spesso ancor oggi la vita quotidiana delle assemblee parlamentari: basti pensare allo spettacolo recentemente offerto dalle aule di Westminster durante gli accesissimi dibattiti sulla Brexit (per moderare i quali lo Speaker Bercow è divenuto una star globale con i suoi perentori *Order! Order!*).

<sup>3</sup> *Politica*, Libro III, 1281

Per rendere possibile questo confronto tutte le assemblee parlamentari democratiche – abbiano esse la struttura ad emiciclo, o quella britannica per banchi contrapposti – sono disegnate in modo da permettere a tutti i loro componenti di guardarsi negli occhi. È una forma che configura la struttura della comunità politica ideale che, ancora seguendo lo stagirita, deve essere *eusunoptos*, deve potersi far abbracciare da un unico sguardo, rendendo possibile un contatto anche visivo fra i propri membri<sup>4</sup>.

È questa fisicità dell'essere assemblea quale fondamentale *Lebensform* (con la sua unità di luogo, di tempo e di azione, di nuove categorie aristoteliche!) a rendere così problematica la virtualizzazione dei Parlamenti, che gli odierni strumenti digitali pur renderebbero possibile (e verso cui spinge potentemente l'attuale emergenza epidemica).

Per calare questi archetipi nel nostro attuale ordinamento, Manzella parte dalla distinzione fra rappresentatività e rappresentanza quali criteri di costruzione della forma Parlamento: da un lato la capacità di rispecchiare il pluralismo sociale, dall'altro produzione di sintesi politica orientata ad esprimere una decisione. Entrambi i principi portatori di valori costituzionali che possono tuttavia trovare configurazioni di equilibrio molto diverse, entro un margine di oscillazione assai ampio, ma non indefinito (a presidiarne i limiti valgono nel nostro ordinamento le pronunce della Consulta, laddove ad esempio hanno censurato l'eccessivo effetto distorsivo di determinate discipline elettorali, tali da alterare il principio di eguaglianza del voto di ciascun elettore). Tuttavia *un equilibrio vi deve essere*, per avere un Parlamento in grado di continuare a giocare un ruolo centrale nel rapporto fra poteri. Si tratta – come ci dice l'autore – di un equilibrio certamente non statico, – fatto di belle statue, – ma dinamico, come il corpo sociale che lo ha originariamente costituito. È questa la cifra essenziale dello “Stato parlamentare”, un'espressione che indica qualcosa di ulteriore e diverso dalla mera forma di governo imperniata sul rapporto fiduciario, facendo piuttosto riferimento al ruolo fondamentale di sintesi politica del pluralismo affidato al confronto in Parlamento. Anzi, perché vi sia un Parlamento è necessario che ogni decisione sia anche una deliberazione – afferma Manzella, sia cioè il risultato di un procedimento che si sia svolto davvero *audita altera parte*, nel quale si realizzi una “recondita armonia” percepibile solo da chi sia capace di guardare al gioco nel suo complesso, alla forza unificante delle procedure parlamentari nel loro risultato finale.

Guardare all'*archè* dell'assemblea parlamentare non è dunque un esercizio di nostalgia rivolto all'indietro, magari verso una mitica epoca d'oro

<sup>4</sup> *Politica*, Libro VIII, 1326.

del parlamentarismo. Significa al contrario riproporre con forza l'*attualità dell'originario* che, in modo particolare nell'esperienza italiana, trova la sua cifra nella capacità dell'assemblea parlamentare di *ospitare il conflitto politico* e di dare una forma alle sue vicende con duttilità e capacità di adattamento. Qualità che sarebbero gravemente compromesse da interventi "ortopedici" – pur spesso riproposti in sede di dibattito sulle riforme costituzionali o regolamentari – volti ad irrigidire o a rendere "automatici" determinati passaggi. Per avere un Parlamento forte e vitale non si tratta insomma di esorcizzare la politica ma, al contrario, di farla liberamente scorrere nei canali del confronto parlamentare in tutte le sue articolazioni, senza contrapporre ad essa le pretese virtù di un più desiderabile "ordine" dei meccanismi istituzionali. Nella consapevolezza che – come ha di recente osservato Roberto Esposito – l'origine non può essere eliminata da un ordine che, nella sua concretezza fattuale, non soltanto ne deriva, ma continua incessantemente a riprodurla<sup>5</sup>. È un'intuizione che per Esposito fa da costante al grande pensiero politico italiano, da Machiavelli, a Vico a Gramsci e che sarebbe auspicabile vedere assimilata anche da parte dell'attuale teoria sul Parlamento italiano, per non correre il rischio di scambiare per difetti quelli che in realtà sono i veri pregi del nostro parlamentarismo.

### 3. La forza del "Parlamento nascosto"

La valenza euristica di questo "saper vedere" il Parlamento italiano è messa a frutto nel volume di Manzella innanzitutto nella considerazione della struttura bicamerale della rappresentanza nazionale. Rispetto al dualismo fra Montecitorio e Palazzo Madama l'*Elogio* sottolinea il valore costituzionale del Parlamento quale istituzione unitaria. In questa prospettiva il bicameralismo viene letto quasi come un'articolazione endoprocedimentale nell'ambito della quale vanno valorizzati i momenti che già oggi vedono le Camere agire in modo unitario in alcune importanti fasi procedurali, come accade ad esempio per le attività conoscitive nell'ambito della sessione di bilancio. È la potenza del "parlamento nascosto", che bisogna saper decifrare pur fra tutte le divergenze di regolamenti e di usi delle nostre due Camere.

Per Manzella queste "convergenze parallele" fra le due Camere possono essere ulteriormente rafforzate sino a giungere ad un'auspicabile

<sup>5</sup> R. Esposito, *Pensiero vivente. Origine e attualità della filosofia italiana*, Torino, Einaudi, 2010, p. 25.

revisione costituzionale capace di superare la frammentazione della rappresentanza parlamentare in due tronconi, che non avrebbero più alcuna corrispondenza con reali necessità sociali. Questa esplicitazione del monocameralismo latente nel nostro sistema potrebbe essere temperata con la costituzionalizzazione delle garanzie esterne al “giusto procedimento” parlamentare soprattutto con riferimento a fasi procedurali rivelatesi particolarmente critiche. È evidente a questo proposito il riferimento ai recenti interventi della Corte costituzionale con i quali si è ammesso il ricorso di singoli parlamentari a garanzia delle loro prerogative costituzionali in occasione di una decisione di particolare rilevanza politica, quale la legge di bilancio. Manzella vede con favore questi sviluppi: il nuovo corso della Consulta pecca per lui semmai di timidezza, in quanto coerenza vorrebbe che si ammettessero al ricorso, più che i singoli parlamentari, le principali articolazioni del confronto parlamentare, quali i gruppi o l’opposizione “istituzionalizzata”.

Rispetto a queste suggestioni, vanno, a parere di chi scrive, certamente riconosciute le forti tendenze in atto per ridurre gli elementi di differenziazione del nostro bicameralismo. Sono, com’è noto, all’esame del Parlamento, proposte di revisione costituzionale tendenti ad eliminare le differenze nell’elettorato attivo fra le due Camere, come anche i vincoli per il sistema di elezione del Senato (la base regionale). A questo si aggiunga quello che è stato chiamato il “monocameralismo di fatto” largamente praticato nella concreta prassi parlamentare e che ha trovato un’applicazione pressoché sistematica in occasione dell’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti emanati per fare fronte all’emergenza epidemica. Provvedimenti che hanno visto quasi regolarmente una delle due Camere limitarsi ad avvallare con il voto di fiducia il testo “blindato” licenziato dall’altro ramo del Parlamento.

Se tutto questo va riconosciuto, va anche detto che se il Parlamento italiano è riuscito sino ad oggi ad assolvere alla sua funzione costituzionale di unificazione della politica nazionale è anche perché le sue articolazioni sono state particolarmente ricche e ramificate, fino a poter sembrare ridondanti. Il nostro Parlamento è stato ad esempio *sia* un Parlamento di commissione *che* di assemblea. Attraverso il ricco sistema delle commissioni parlamentari è riuscito ad esprimere una “potenza di fuoco” nelle diverse sedi di attività (legislazione, controllo, co-legislazione) comparabile e, spesso superiore, a quella messa in campo da altri grandi Parlamenti europei. A sua volta l’esame in plenaria non è mai stato un passaggio meramente rituale, ma ha costituito un momento fondamentale nell’iter dei provvedimenti,

sia dal punto di vista politico che, molto spesso, per la stessa definizione dei contenuti delle decisioni. Considerazioni analoghe possano essere fatte per il bicameralismo: contro l'*idée reçue* che tende a sottolinearne il carattere ripetitivo e rituale, a parere di chi scrive la differenziazione fra le due Camere è stato un dato forte e reale nella nostra esperienza politico-istituzionale anche al di là delle pur rilevanti divergenze nelle modalità di elezione delle due assemblee. Bastavano i numeri a fare del Senato un'Assemblea con modalità di funzionamento e dinamiche politiche assai diverse da quelle presenti a Montecitorio. Tanto da mettere di fronte governi e maggioranze ad una doppia "prova di resistenza" dagli esiti a volte tutt'altro che scontati. Il gioco fra le due Camere è stato insomma una componente importante del "costituzionalismo politico" italiano nel quale la tutela degli equilibri costituzionali ha avuto luogo non grazie all'intervento di organi "neutrali" esterni, ma come risultato delle dinamiche relazionali (di cooperazione, ma anche di conflitto) fra organi intrinseci di politica come sono le Camere. Quanto alle attuali tendenze monocameraliste, va d'altra parte osservato che la notevole riduzione del numero dei parlamentari introdotta con la recente revisione costituzionale potrebbe accentuare anziché diminuire la divaricazione fra i due rami del Parlamento: un Senato con 200 membri e con funzioni legislative paritarie potrebbe assomigliare – per la rilevanza che verrà ad assumere ogni suo singolo componente e la necessaria diversa articolazione interna degli organi – più al Senato americano che all'altra Camera. D'altro canto, la costituzionalizzazione delle garanzie esterne alle procedure parlamentari – a bilanciamento di un'eventuale scelta monocamerale – non è priva di problematicità, proprio alla luce della tradizione di forte autonomia affidata alle Camere anche nella regolazione del conflitto endoparlamentare. Tradizione che ha il suo punto di emergenza nell'*auctoritas* dei Presidenti delle due assemblee, la cui forza istituzionale è una non casuale peculiarità del nostro sistema anche in prospettiva comparata.

#### 4. Il Parlamento federatore

Della risorsa istituzionale del Parlamento, anche se in buona parte "nasosta", abbiamo in ogni caso bisogno – sottolinea l'*Elogio* – per potenziare la funzione di unificazione della rappresentanza politica, una funzione di cui vi è oggi più che mai necessità per rispondere alla domanda di governo democratico di una comunità politica che, se diviene sempre più plurale, ha d'altro canto sempre più difficoltà a trovare sedi e procedure che faccia-

no sintesi rispetto a pressioni centripete quando non a spinte apertamente antisistema. Rispetto a questi fenomeni, non vi sono più i grandi partiti di massa a fare da potente strumento di trasformazione e incanalamento *sub specie politica* delle domande sociali. I partiti si appoggiano anzi a loro volta al Parlamento per trovare una struttura e dei metodi decisionali che faticano a trovare fuori dalle aule parlamentari. Le assemblee rappresentative “postpartitiche” sono di conseguenza spesso esposte direttamente alle sollecitazioni dei confliggenti interessi sociali, trovandosi costrette a costruire sintesi caso per caso, anche avvalendosi di procedure ad hoc e che non fanno precedente. Un compito tanto più arduo in quanto esplodono nella società diffuse rivendicazioni di autorappresentanza che sembrano rifiutare il principio stesso di mediazione da parte di organi terzi, secondo una tendenza incoraggiata dal vertiginoso abbassamento dei costi di aggregazione e mobilitazione degli interessi reso possibile dai nuovi strumenti digitali. Strumenti che a loro volta sembrano rafforzare la polarizzazione della società in *echo chambers* sempre più radicalizzate e sempre meno capaci di dialogare fra loro. A queste tendenze si aggiunga l'emergere nella repubblica delle autonomie di esplicite pretese di sovranità territoriale, quando non di vere e proprie spinte separatiste. A fronte di questo quadro molto complesso la prospettiva su cui continuare a lavorare è per Manzella quella del “Parlamento federatore”, come istituzione in grado di coordinare ad unità l'arcipelago di istituzioni, soggetti sociali, autonomie che compongono il mosaico delle democrazie contemporanee.

Come ci hanno insegnato i grandi studiosi del federalismo, questo sistema di governo si sostanzia, più che in una struttura predefinita, in un *federalizing process* sempre alla ricerca di equilibri più avanzati in un ambiente decisionale in cui non prevalgono i rapporti gerarchici, ma schemi a matrice che interconnettono i diversi centri decisionali secondo rapporti multidirezionali e ad assetto variabile<sup>6</sup>. Perse le tradizionali coordinate dominanti (la forza ordinatrice dei partiti, il rapporto assorbente con il Governo) le Assemblee rappresentative devono pertanto imparare a nuotare in un ambiente molto più liquido che in passato, ma che proprio ai Parlamenti presenta domande di riconoscimento istituzionale e di interlocuzione sempre più pressanti che sarebbe imperdonabile eludere. Per rispondere a queste domande, in Europa, i Parlamenti operanti in questa nuova dimensione non possono che essere parlamenti “euronazionali”. Poiché il potere non abita più nel solo circuito Governo-Parlamento, le Assemblee devono

<sup>6</sup> D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa and London, University of Alabama Press, 1897, pp. 34 ss.



potere sviluppare nuovi strumenti di indirizzo e controllo su politiche che spesso si originano in zone franche all'ordinamento nazionale. Un compito che richiede il rafforzamento dei legami di collaborazione fra le istituzioni parlamentari degli Stati membri. In questa prospettiva l'interparlamentarismo, sottolinea Manzella, non è più un'opzione, ma una necessità, e può rappresentare, per il futuro dell'Unione, una "terza via" fra quella sovranazionale e quella intergovernativa.

### 5. *Parlamenti e conoscenza*

Per operare efficacemente in questo ambiente decisionale assai più complesso rispetto al passato i Parlamenti hanno bisogno di adeguate basi conoscitive. Fra le pagine più stimolanti dell'*Elogio* vi sono quelle in cui si sottolinea come le procedure parlamentari siano anche processi cognitivi a beneficio non solo dell'istituzione, ma anche dell'intera comunità politica. L'assemblea, sulla base del principio guida della pubblicità dei suoi lavori e della logica deliberativa insita nel suo operare, produce una conoscenza politicamente qualificata, una "conoscenza metodica" che acquista un grado di oggettività capace di fare da anticorpo rispetto alla demagogia della attuale "società della disinformazione". In tempo di "postverità" torna ad emergere la "funzione aletica" delle procedure parlamentari, che – forse inaspettatamente – fiorisce proprio al centro della contesa politica, nel cuore dell'istituzione chiamata a rappresentare il conflitto e il dissenso.

È la conferma della antica intuizione sulla *teaching function* del Parlamento, che per Manzella oggi va ripresa e rilanciata nelle nuove forme rese possibili dalla rivoluzione digitale. La "piazza telematica" (ma forse sarebbe meglio definirla come una ritornante *ingens sylva* vichiana) non può infatti produrre decisioni vevoli per l'intera comunità, e altrettanto poco lo può fare un dibattito televisivo. La digitalizzazione delle procedure parlamentari può d'altro canto offrire un'occasione fondamentale per ampliare le sedi di partecipazione dei cittadini, per superare il muro di separatezza fra società e assemblee. Il Parlamento diffuso e connesso può recuperare l'antica funzione di "istituzione porticato" fra società e poteri costituiti che faccia da antidoto ai preoccupanti fenomeni di "solitudine digitale" dei cittadini, una condizione a sua volta alla base di sentimenti di estraniamento ed ostilità verso le istituzioni democratiche.

Mi sembrano queste considerazioni di importanza capitale. Il rapporto fra conoscenza e decisione politica è un tema di grandissima attualità, ri-

proposto oggi con forza in occasione dell' emergenza pandemica nel corso della quale abbiamo visto continuamente rimessi in discussione i confini fra la sfera controllata dalle evidenze scientifiche e lo spazio invece riservato alla decisione politica e alla responsabilità ad essa collegata. Uno dei principali meriti dell'*Elogio* è proprio quello di sottolineare la valenza conoscitiva delle procedure parlamentari, il loro essere produttive non solo di decisioni politiche, ma il loro farsi istanze di acquisizione di conoscenza politicamente qualificata sulle questioni sottoposte all'esame delle assemblee. Un effetto che deriva direttamente dal carattere deliberativo della decisione parlamentare, che a sua volta rimanda alla necessità di decidere in modo argomentato, una volta considerati tutti gli elementi a favore e contro un determinato orientamento. L'esigenza di acquisire ed organizzare la conoscenza è stata del resto al centro della storia del parlamentarismo moderno, sin dalle sue origini. I parlamenti moderni sono coevi alla nascita delle enciclopedie fra XVII e XIX secolo quali grandi imprese per sistematizzare e rendere fruibile le nuove conoscenze della scienza, della tecnica, del sapere storico ad un pubblico sempre più ampio e desideroso di essere informato sui più diversi argomenti. I Parlamenti sono stati a loro volta le grandi enciclopedie della politica, attraverso la loro capacità di rappresentare agli occhi dei cittadini in modo esaustivo e circolare il quadro politico di ciascun paese facendosi sede di articolazione del dibattito pubblico e di modellazione dell'argomentazione politica, in risonanza con i nuovi media allora emergenti, in primo luogo la carta stampata. Queste fondamentali prestazioni sono state assicurate dalle assemblee legislative del XIX secolo sulla base della condivisione da parte della classe politica di una comune base di cultura umanistica, quale potente fattore di unificazione e messa a sistema del sapere. È questa la latente fonte di ispirazione della *teaching function* dei parlamenti ottocenteschi secondo un paradigma propriamente enciclopedico, nel senso di convertire le assemblee in una vera *enkuklos paideia* politica, una forma di organizzazione e diffusione del sapere circolare e tendenzialmente onnicomprensiva.

Con il Novecento questo paradigma muta profondamente. L'avvento dei grandi partiti di massa cambia radicalmente la dinamica del confronto politico. I Parlamenti si trovano a fronteggiare Esecutivi ormai a capo di grandi strutture amministrative, che le esigenze belliche e il nascente welfare rendono sempre più complesse e articolate; i saperi si fanno sempre più specialistici e si autonomizzano dall'egemonia della cultura umanistica. Si tratta di grandi fenomeni che si riflettono anche sui Parlamenti e i loro apparati conoscitivi. In Italia la grande trasformazione viene assorbita con le

riforme regolamentari adottate giusto un secolo fa che, significativamente, introducono nel sistema parlamentare contemporaneamente due innovazioni strutturali di capitale importanza: l'istituzione delle commissioni permanenti, specializzate per settore, e l'organizzazione della rappresentanza per gruppi politici. La "nuova enciclopedia" parlamentare novecentesca si articola così sulla base di una doppia griglia di organizzazione, che fa riferimento, da un lato alle appartenenze politiche, dall'altro, alle competenze tecniche. Nasce il weberiano politico di professione, che si individua per la sua affiliazione partitica, ma anche per l'accumulo di expertise in determinati settori dell'intervento pubblico (una competenza utile a consentirgli poi il "salto" nei ranghi del Governo). Questo nuovo uomo politico si forma ed opera nell'ambito del sistema delle commissioni permanenti che assicura, con la sua organizzazione per settori, il dispositivo cognitivo attraverso il quale l'assemblea è in grado di elaborare politicamente qualsiasi argomento venga presentato al suo esame.

Si tratta di una costellazione che, dopo la gelata fascista, consentirà nella prima fase dell'esperienza repubblicana l'aprirsi del periodo d'oro del Parlamento per commissioni, in cui questi organi fungeranno da fondamentale relais di integrazione verticale fra le strutture ministeriali, la rappresentanza politica e i gruppi di interesse attivi nei diversi settori<sup>7</sup>. Grazie anche alle risorse istituzionali offerte dall'articolo 72 Cost. (con la possibilità di ricorrere ai procedimenti legislativi decentrati) le commissioni diventeranno i motori dell'attività legislativa del Parlamento correndo peraltro il rischio di eccessive concessioni agli interessi settoriali a scapito delle esigenze di indirizzo politico generale. A parziale temperamento delle tendenze all'autoreferenzialità di questi veri e propri microcosmi legislativi intervennero le riforme regolamentari del 1971, con la loro forte spinta all'apertura dell'orizzonte delle commissioni verso l'acquisizione di dati e informazioni da fonti ulteriori e enormemente più diversificate rispetto a quelle offerte da Governo e interessi costituiti. Audizioni e indagini conoscitive costituirono – e costituiscono tuttora – un potente strumento di incorporazione della conoscenza nell'attività parlamentare nelle sue diverse espressioni. Un ulteriore passo in questa direzione venne fatto dalla riforma del regolamento della Camera del 1998, con la disciplina dell'istruttoria

<sup>7</sup> Sul punto, mi permetto il rinvio a G. Rizzoni, *Commissioni parlamentari e funzione di integrazione del Parlamento nella prima esperienza repubblicana*, in V. Casamassima, A. Frangioni (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia: 2. Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2016.

legislativa, che articolava secondo precisi parametri il percorso cognitivo delle commissioni funzionale alla decisione legislativa.

A cento anni dalla riforma del 1920 e a cinquanta da quella del 1971 cosa rimane dell'enciclopedia parlamentare novecentesca? Le sue attuali articolazioni sono ancora capaci di organizzare e produrre conoscenza politicamente significativa fruibile dal Parlamento e dall'intera comunità politica? Come si confrontano le categorie conoscitive del Parlamento con una sfera della conoscenza che ha rapidamente e radicalmente mutato i paradigmi di accumulazione, condivisione e organizzazione del sapere?

Il modello enciclopedico sembra oggi profondamente in crisi, sfidato dalla nuova dimensione che provvede oggi a soddisfare il bisogno di informazione di gran parte dell'umanità: quella della rete. Una sfera che rifiuta qualsiasi forma di organizzazione gerarchica dei dati in essa contenuti, che si rendono concretamente fruibili attraverso la mediazione degli algoritmi elaborati dai principali motori di ricerca, fra i quali uno in particolare ha acquisito in occidente una posizione assolutamente predominante. Il web è un universo aperto ed in continua espansione rispetto al quale la struttura chiusa e circolare dell'enciclopedia sembra semplicemente non avere più senso. Una conclusione che pare confermata dalla fine della pubblicazione delle maggiori enciclopedie tradizionali, a partire dall'uscita di produzione nel 2012, dopo 244 anni di storia, del formato cartaceo della gloriosa Enciclopedia britannica. Le vecchie enciclopedie sono oggi sostituite dal nuovo formato offerto da Wikipedia, un'impresa intellettuale di portata globale che, come il web, è in perenne espansione grazie al concorso collaborativo di migliaia di redattori che, dal basso, aggiornano e ampliano le voci messe a disposizione gratuitamente da quello che è oggi il quinto sito più visitato del mondo.

Se intende rimanere rilevante rispetto a questi sviluppi dell'"infosfera" digitale, il Parlamento deve profondamente rinnovare le categorie con le quali elabora i temi politicamente rilevanti per giungere a decisioni vevoli per l'intera comunità. Manzella individua giustamente nelle commissioni parlamentari il campo ove avviare questa trasformazione. Se il cuore della elaborazione della conoscenza parlamentare è nel lavoro delle commissioni, queste devono essere messe in grado di utilizzare tutti i nuovi strumenti digitali per agire nel nuovo ambiente comunicativo. Le commissioni devono così poter divenire – avverando una profetica intuizione di Leopoldo Elia – potenti "gruppi di ascolto" della società e delle nuove questioni in essa emergenti, mentre i singoli deputati saranno chiamati a trovare forme efficaci e sempre più avanzate di connessione interattiva con il territorio

e i cittadini da essi rappresentati. Il digitale può essere insomma una leva per il rilancio del terzo tempo del parlamentarismo, in una logica e non di sostituzione ma di integrazione delle irrinunciabili modalità deliberative dell'assemblea e dei suoi organi.

Mi sembrano considerazioni di grande profondità e all'altezza della questione "esistenziale" oggi posta al futuro del parlamentarismo. Rispetto al tema della riforma delle commissioni e del loro contributo alla (ri) costruzione del sapere parlamentare, mi sentirei da aggiungere che le relative proposte di riforma non dovrebbero perdere di vista l'esigenza di rilanciare in termini nuovi la vocazione "enciclopedica" del Parlamento. Se è vero che i saperi si fanno sempre più specializzati e frammentati sul grande orizzonte aperto della rete, è anche però vero che le maggiori istituzioni attive a livello globale ed europeo ripropongono oggi con forza la necessità di una ricomposizione "circolare" delle politiche pubbliche. Così avviene da parte delle Nazioni Unite la cui Assemblea generale ha nel 2014 approvato, con l'Agenda per lo sviluppo sostenibile per il 2030, le grandi linee di azione di politica pubblica che impegnano tutti gli Stati aderenti verso 17 obiettivi a loro volta articolati in 173 sotto obiettivi. Natura analoga hanno i programmi di azione messi a punto dalle istituzioni europee per rispondere alla crisi derivante dalla pandemia, con l'approvazione del grande piano di interventi (il "Recovery plan") che orienterà per i prossimi anni le politiche degli Stati membri su alcune grandi finalità in materia ambientale, economica e tecnologica. A fronte di questi sviluppi, una riforma dell'articolazione delle commissioni parlamentari dovrebbe probabilmente abbandonare il tradizionale riferimento all'organizzazione dei ministeri per ristrutturarsi secondo la logica delle nuove politiche pubbliche emergente a livello europeo e mondiale. Solo così la qualità sistemica del lavoro delle commissioni – sulla quale giustamente insisteva Cristina Fasone in una sua importante monografia del 2012<sup>8</sup> – potrà fornire un adeguato supporto epistemico alla "nuova enciclopedia" parlamentare.

## 6. *Il Parlamento dal moderno al contemporaneo*

Riuscirà l'antica istituzione parlamentare a farsi contemporanea? Questa mi sembra la domanda più impegnativa e che riassume tutte le altre sollevate dal volume di Manzella.

<sup>8</sup> C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.

Se vi sono costanti di *longue durée* nell'archetipo dell'Assemblea, è tuttavia anche vero che i Parlamenti come noi li conosciamo – e l'autore dell'*Elogio* lo sottolinea opportunamente – sono prodotti della modernità. Lo spartiacque con le assemblee dell'antichità e dell'età di mezzo è segnato dall'emergere – per la prima volta nell'Inghilterra del XVIII secolo – del principio di rappresentanza politica basata sul mandato elettivo. Una forma politica innovativa, forgiata dal conflitto fra assolutismo e domanda di crescente autonomia da parte dei ceti borghesi, successivamente incorporata dal costituzionalismo ottocentesco, e infine trasmessa al costituzionalismo democratico. Tanto che oggi, se dovessimo riconoscere la condizione necessaria e sufficiente perché *vi sia un Parlamento* dovremmo guardare ai precetti che nel nostro ordinamento sancisce l'articolo 67 della Costituzione: libertà di mandato e rappresentanza nazionale di ciascun parlamentare. Sulle modalità con cui si è concretamente declinata questa endiadi hanno, com'è noto, inciso in misura determinante le diverse forme della politica dominanti nel XIX e XX secolo. Nella prima fase la rappresentanza parlamentare si è configurata come elemento espressivo dello "Stato monoclasse" borghese caratterizzato da una costellazione di fattori tra loro integrati: limitazione del suffragio, prevalenza di un ceto parlamentare notabile, mancanza di cleavages ideologici divisivi. In questo contesto, la rappresentanza parlamentare, benchè espressa da una parte sociale assolutamente minoritaria, è riuscita a conquistarsi una base nazionale di legittimazione grazie agli indubbi successi conseguiti a beneficio dell'intera collettività nazionale, quali la difesa dei diritti di "prima generazione", il compimento dell'unità nazionale (come in Italia) o la costruzione di domini imperiali, come avvenuto in Gran Bretagna. A questo primo tempo del parlamentarismo moderno è succeduto il nuovo paradigma delle democrazie pluraliste (o "pluriclasse") novecentesche, pienamente impostosi solo dopo il secondo conflitto mondiale. In questo nuovo assetto i Parlamenti diventano i Parlamenti dei partiti di massa, si articolano in gruppi politici, si fanno specchi delle divisioni ideologiche e sociali che percorrono le diverse realtà nazionali. A loro volta i partiti nei parlamenti diventano veicolo di una via democratica alla nazionalizzazione delle masse. Si fanno parte totale, nel senso di produrre decisive prestazioni di unificazione politica attraverso il concorso a quella che la nostra Costituzione chiama la determinazione della politica nazionale. E forse in nessun paese come in Italia il Parlamento è stato il luogo reale di costruzione della politica nazionale, quale sfera del mutuo riconoscimento fra le forze politiche. Processo che a sua volta ha consentito l'assorbimento e la procedimentalizzazione delle profondissime

faglie di conflitto che dividevano il paese, attraverso passaggi spesso difficili e gravidi di pathos proprio perché incidenti sulla carne viva del sistema politico. Il Parlamento italiano ha fatto così da luogo reale di unificazione nazionale includendo e costituzionalizzando forze antisistema che in altri paesi sono state o rimangono tuttora fuori dalle aule parlamentari.

Rispetto a questa esperienza politica e costituzionale così intensa, può aprirsi un “terzo tempo” del parlamentarismo? Un tempo che, dopo la fine del Parlamento “monoclasse” e del Parlamento dei partiti, possa vedere attive le assemblee rappresentative su nuovi e diversi presupposti? I Parlamenti, frutto della “libertà dei moderni”, hanno ancora un senso nei tempi nuovi che si aprono?

L’idea di modernità è strettamente connessa ad una certa concezione illuminista della storia come progresso, in un orizzonte aperto alla novità nelle sfere della cultura, della scienza, della politica<sup>9</sup>. Un paradigma profondamente assorbito dalla nostra Costituzione che al suo articolo 3 impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Questa idea di modernità – con le sue cruciali conseguenze politiche – è oggi profondamente messa in discussione. Già alla fine del secolo scorso le teorie del postmoderno hanno registrato una pretesa fine delle “grandi narrazioni” come dispositivi di autoriconoscimento degli individui e delle collettività attorno a ampie sintesi di carattere ideologico, storico o politico<sup>10</sup>. Anche la teoria della moderna rappresentanza democratica rischia di essere annoverata fra queste forme simboliche ormai superate dallo *Zeitgeist*. Un “superamento” che non ne impone la totale obliterazione, ma la loro conservazione in posizione residuale in un contesto radicalmente nuovo ove esse sopravvivono sotto forma di “citazione” dal passato, prive ormai di vera rilevanza e di attuale significato. Nel contesto che qui ci interessa, l’accettazione del paradigma del postmoderno comporterebbe di fatto l’acquiescenza ad una ineluttabile deriva verso un regime “postparlamentare” dai contorni peraltro ancora tutti da definire.

Per non essere consegnato a questo “post”, l’unica alternativa per il Parlamento – e Manzella lo sottolinea con forza – è di rilanciarsi pienamente nella contemporaneità. Un salto che non si affronta certo con qualche aggiustamento di superficie, ma che presuppone di affrontare a viso aperto

<sup>9</sup> K. Loewith, *Significato e fine della storia* (1949), tr. it. Milano, Ed. di Comunità, 1963.

<sup>10</sup> J.F. Lyotard, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere* (1979), tr. it., Milano, Feltrinelli, 1981.

le enormi sfide poste dalla nostra epoca alle democrazie pluraliste. «Contemporaneo – ha osservato Giorgio Agamben – è colui che tiene fisso lo sguardo nel suo tempo, per percepirne, non le luci, ma il buio»<sup>11</sup>. Anche le nostre assemblee, per farsi contemporanee, devono guardare a fondo nella crisi che ha consumato le basi della rappresentanza parlamentare moderna. Nell'epoca-ponte in cui viviamo – è questa la considerazione finale dell'*Elogio* – il Parlamento ha un ruolo centrale da svolgere per assicurare il governo democratico delle nostre società, a patto però che esso abbandoni il “compromesso al ribasso” prodotto nella nostra esperienza costituzionale dall'insufficiente attuazione dell'ordine del giorno Perassi. Per fare questo l'assemblea deve sapersi rinnovare profondamente, diventare assemblea senza residui di assemblearismo, interagire con la nuova sfera comunicativa, aprire le proprie procedure alla domanda di ascolto e partecipazione dei cittadini.

È questa certamente la direzione cui guardare per sostituire alla deriva “postparlamentare” una possibile prospettiva “neoparlamentare”. Difficile tuttavia anche non avvertire che, di per sé sola, la strada dell'autoriforma non sarebbe sufficiente a invertire il declino delle istituzioni parlamentari. Le cui cause profonde probabilmente risiedono fuori dalle assemblee, nella “crisi del rappresentato”<sup>12</sup>, nella crisi della capacità da parte degli uomini e delle donne di oggi di percepirsi come cittadini, membri attivi e partecipi della comunità politica. Ai cittadini e alle loro formazioni sociali credo dobbiamo allora tornare a guardare se vogliamo captare le energie necessarie per rilanciare un nuovo tempo della rappresentanza parlamentare.

Se è vero che la nascita della democrazia parlamentare è legata a doppio filo all'ascesa della borghesia, è anche vero che questo ceto è stato capace di dare vita a questa originale forma politica proprio in virtù di alcune caratteristiche peculiari del suo modo di essere: una classe aperta sia verso il basso che verso l'alto e a sua volta profondamente attraversata dallo spirito di controversia. Come ha osservato Peter Gay, egoismi economici, programmi religiosi, convinzioni intellettuali, lotte sociali, ruolo della donna nella società divennero temi politici intorno ai quali i cittadini borghesi si scontrarono con altri cittadini borghesi<sup>13</sup>. È in questa contesa

<sup>11</sup> G. Agamben, *Cos'è il contemporaneo?*, Roma, Nottetempo, 2008, p. 21

<sup>12</sup> M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109-117.

<sup>13</sup> P. Gay, *Il secolo inquieto. La formazione della cultura borghese (1815-1914)*, (2002), tr. it., Roma, Carocci, 2002, p. 25.



tipica della *bourgeois experience* che va ricercata la radice del bisogno di Parlamento fra XVII e XIX secolo. Con l'avvento dello Stato "pluriclasse" i partiti hanno proiettato il pluralismo sociale sui Parlamenti, facendone la sede della decisione democraticamente legittimata per l'intera comunità. Venuti meno questi riferimenti qual è oggi la "costituzione materiale" in grado di sostenere i Parlamenti nella loro funzione di rappresentazione e rappresentanza politica? Difficilmente la forza politica necessaria a costruire il "terzo tempo" del parlamentarismo potrà venire solo dall'autoriforma delle assemblee, cui sarebbe vano chiedere di riuscire nell'impresa in cui si cimentò il barone di Münchhausen. Il peculiare *representative claim* del Parlamento potrà tornare attuale e credibile solo se vi sarà la capacità e l'interesse dei cittadini di riconoscersi in questa istituzione ritrovando forme di agire collettivo in grado di riannodare – nello spirito dell'articolo 49 della Costituzione – il nesso fra prima e seconda parte della Carta, fra libertà civili e libertà politiche.

Giovanni Rizzoni, *The Parliament From the Modern to the Contemporary Age: Dealing with Elogio dell'Assemblea*, tuttavia *of Andrea Manzella*

Dealing with Andrea Manzella's book, *Elogio dell'Assemblea*, *tuttavia*, this essay aims to analyse the current challenges of parliamentarism. The crisis of the Parliament made up of mass-based parties and the ways in which nowadays Parliament works are taken into account in a historical perspective. It is underlined that the Parliament will be necessary in the future as well. Nevertheless, Parliament needs to rethink itself, in order to cope with the context in which it will operate.

*Keywords*: Parliament, Andrea Manzella, representation.

Giovanni Rizzoni, Camera dei Deputati, Piazza di Monte Citorio, 00186 Roma, rizzoni\_g@camera.it

