

RECENSIONE AD A. MANZELLA, ELOGIO DELL'ASSEMBLEA, TUTTAVIA, MODENA, MUCCHI EDITORE, 2020.

di Raffaele Bifulco**

Sommario. 1. Dall'espulsione della violenza alla rappresentatività. – 2. Deliberazioni v/s decisioni. – 3. Dal primato del Parlamento alla centralità relazionale. – 4. L'indirizzo politico di sistema.

226

1. Dall'espulsione della violenza alla rappresentatività.

Si può riuscire a ricostruire le origini, l'organizzazione e le funzioni dell'assemblea (parlamentare) e, contestualmente, dire qualcosa di nuovo su di essa in 70 pagine? Sì, se a scrivere queste pagine è uno studioso che le assemblee parlamentari le conosce come pochi, per avervi lavorato in veste di funzionario, per averle studiate, per averle frequentate in veste di parlamentare (nazionale ed europeo), per continuare ad investigarle (anche come presidente del Cesp).

“*L'elogio dell'Assemblea, tuttavia*” è, come si dice, un aureo libretto in cui ricostruzione e riflessione procedono assieme, grazie a una scrittura che è evocativa e stimolante fin dal titolo, in cui il corsivo fornisce già la chiave di lettura, la direzione. Rispetto alle tendenze svalutative delle aule parlamentari, molto diffuse negli ultimi anni, l'Autore è in chiara e pacata polemica.

L'avvio ha un'impronta *girardiana*. L'assemblea dà forma al gruppo, alla comunità, produce unità e identità. Nel far questo espelle la violenza, compone i conflitti. Sembra di ascoltare l'eco delle parole de *Il capro espiatorio*, “della violenza che si autoespelle, mediante la violenza, per fondare tutte le società umane”¹. Come nelle splendide analisi di René Girard sui miti e sulle religioni dalle quali emerge come la fondazione e l'ordine delle comunità affondino le proprie radici in una violenza radicalmente distruttrice nel suo

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale – LUISS “Guido Carli”.

¹ R. Girard, *Il capro espiatorio* [1982], Milano, Adelphi, 1999, p. 289.

principio, anche l'Autore avvia il suo discorso partendo da questa centrale funzione securitaria dell'assemblea.

Nelle assemblee moderne la funzione pacificatrice può persistere a una condizione, che è quella della sua rappresentatività. Una volta scelta la strada della rappresentanza, in altri termini, l'assemblea dello Stato moderno si struttura e si organizza intorno a quei principi sintetizzati nei paragrafi iniziali dedicati alla rappresentatività e alla rappresentanza. L'intuizione iniziale, quella tra assemblea e espulsione della violenza, non è indagata oltre perché l'Autore insegue altre e diverse questioni; eppure si può dire che la funzione pacificatrice permane, a patto, si diceva, che l'assemblea sia rappresentativa, sappia rispecchiare cioè il pluralismo del gruppo sociale.

E qui sovviene una riflessione indotta dalla lettura delle pagine finali, maggiormente centrate sull'attualità. La società digitale è capace di produrre nuove forme di violenza, una violenza che corre attraverso lo strumento della rete ma poi esce fuori e diventa concreta, brutale, irridente nei confronti di qualsiasi forma di razionalità. La pandemia ha estremizzato queste forme (nuove e antiche allo stesso tempo) di rapporti sociali.

Rispetto ai conflitti sociali con cui l'assemblea si è confrontata nel corso dei secoli, i conflitti della società digitale manifestano, però, caratteristiche diverse: sono latenti, per poi esplodere improvvisamente, ma soprattutto non sono espressione di interessi che, tenuti forzatamente fuori dalla rappresentanza, aspirino ad entrarvi. Conflitti che producono violenza e che sono difficili da ricomporre.

Dalla constatazione di tale difficoltà, quasi un'*impasse*, all'idea che i nuovi conflitti possano essere sanati con lo strumento della democrazia elettronica, il passo è breve. In tale prospettiva l'Autore, nelle pagine finali, indica alcune direzioni di marcia per l'assemblea del *costituzionalismo digitale*, che non voglia però farsi intrappolare dalle sirene della democrazia diretta. Come osserva l'Autore, il rischio è infatti che la disintermediazione della decisione politica si traduca non solo nella svalutazione del parlamento ma in un deperimento della democrazia. E ciò perché la moltitudine dei singoli, la piazza telematica, non è in grado di produrre deliberazioni ma solo decisioni (p. 71).

2. Deliberazioni v/s decisioni.

Dunque il plusvalore dell'assemblea sta proprio nel suo carattere deliberativo, un profilo, questo, che non è affatto dato per scontato dalle più recenti tendenze della filosofia politica, le quali si sono affiancate alle più risalenti critiche dell'*antiparlamentarismo dei professori*. Vale la pena di soffermarsi su tale profilo.

Il riferimento è alle critiche giunte più recentemente, sulla base dell'esperienza dello Stato dei partiti e del suo declino, da parte di un filone di pensiero molto diversificato – racchiudibile nelle etichette più conosciute della democrazia deliberativa e della democrazia partecipativa – che ha criticato esplicitamente o comunque estromesso i parlamenti dai processi pubblici diretti alla soluzione dei conflitti. Con poche eccezioni, le teorie deliberative non si sono occupate dei parlamenti, ma delle arene, dei fori, dei *meetings*; al più, alcuni teorici hanno intravisto nelle corti costituzionali il luogo della deliberazione istituzionalizzata. A cosa è stato dovuto tale ostracismo? Al fatto che in Parlamento si vota, ci si conta. E il voto è in qualche modo la negazione della deliberazione. È questa la base teorica di quei movimenti che, come il M5S, hanno riempito i propri atti costitutivi di riferimenti cortocircuitanti alla democrazia deliberativa, partecipativa, diretta, assumendo atteggiamenti di forte distacco, se non di disprezzo, nei confronti delle assemblee parlamentari.

Ecco, lo sforzo dell'Autore è di prender sul serio queste critiche e di imbastire un primo programma di risposta. In ciò l'Autore, pur senza dirlo, entra in contatto con quegli autori che da prospettive diverse (penso ad Habermas e Sunstein) hanno indicato la necessità di continuare a fare delle assemblee il luogo della mediazione, hanno insistito cioè sulla necessità di prendere atto delle differenze funzionali e strutturali tra assemblee parlamentari e arene deliberative e conseguentemente ritenere che esse operano su due livelli differenti. Ma allo stesso tempo hanno indicato nella mediazione tra queste due logiche la strada da seguire: le preferenze espresse attraverso i processi deliberativi che si svolgono all'interno della sfera pubblica devono essere trasformate, attraverso le procedure aggregative proprie delle assemblee legislative, in decisioni. Decisioni che, a questo punto, sono anche deliberazioni (p. 35).

Si tratta di nuove forme comunicative, che non riguardano solo i fori e le arene della democrazia partecipativa ma che abbracciano oramai l'intero universo comunicativo. Come è normale che accada, dalla società civile si sviluppano sia input positivi, come le esigenze di nuove forme di comunicazione deliberativa, sia input negativi, come mostra il fenomeno della disinformazione. Anche su questo versante l'assemblea può sviluppare processi e pratiche capaci di frenare l'imponenza di questo ultimo fenomeno, ancora attraverso il "discorso fatto di argomentazioni e di convivenza nel contraddittorio" (p. 47). L'idea che l'assemblea, con la pubblicità dei lavori e dei risultati, possa certificare un punto di verità, appare da raccogliere e sviluppare. Non certo nel senso di una verità di Stato bensì di un tentativo di oggettività, fondato sul discorso e lo scambio di opinioni.

3. Dal Primato del parlamento alla centralità relazionale.

Come assicurare all'assemblea quel primato, di kelseniana memoria, che pare aver oramai perso?

L'Autore è attento nel rivendicare per il Parlamento un primato di posizione, una centralità relazionale, che non coincide con la sovranità (pp. 31, 49). È un punto da non sottovalutare visto che la più immediata applicazione del principio di sovranità popolare – per come formulato nell'art. 1, c. 2, Cost. – è tradizionalmente indicata nell'istituto parlamentare. Sovrano è solo l'ordine complessivo, la Costituzione, l'assemblea ne è solo lo strumento di avvio e di mantenimento (p. 31). Si tratta di un'importante presa d'atto di quanta distanza vi sia rispetto ai tempi in cui la centralità del Parlamento era affermata come caratterizzante la forma di governo italiana.

Il parlamento continua a detenere il suo primato non tanto perché, come si insegna, dà la fiducia al governo, quanto perché garantisce l'unità (p. 25). È come se, al moltiplicarsi della frammentazione, il parlamento diventasse il passaggio obbligato per conferire razionalità o comunque compatibilità delle scelte rispetto al sistema politico generale. Molte pagine sono infatti dedicate all'individuazione degli indici più rilevanti di questa funzione così rilevante. E l'analisi viene condotta sia con riguardo alle funzioni di unità espressamente previste in Costituzione (a proposito delle elezioni in seduta comune, a proposito del ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali) (pp. 22-25),

sia con riguardo alle tendenze più recenti in cui il ruolo relazionale, di equilibrio, di integrazione è più difficile da scorgere. Da anni Manzella ragiona del parlamento federatore, di un parlamento che, in ragione della sua forza rappresentativa più intensa, si situa, cioè, all'incrocio delle rappresentanze politiche territoriali e di quelle organiche. Solo nei confronti del governo il parlamento si colloca in un rapporto di forza "sostanzialmente paritario" (e anche questa, mi pare, è una realistica presa d'atto della trasformazione della forma di governo cui si accennava prima) (pp. 53-4), tranne poi dover ammettere la cedevolezza delle attribuzioni parlamentari nella vicenda dell'approvazione del bilancio 2019 (e certificata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019).

4. L'indirizzo politico di sistema.

Dunque una centralità del parlamento completamente ripensata. E questa impressione è ulteriormente rafforzata dalle interessanti riflessioni dell'Autore sull'"indirizzo politico di sistema", efficacemente schizzato nelle pagine 32-33 e poi ripreso in vari passaggi. Esso trae origine da un triangolo normativo individuato negli artt. 138, 11 e 3 Cost. Il primo articolo fissa i caratteri centrali dell'ordinamento interno attraverso una clausola d'eternità (relativa); il secondo apre a limitazioni di sovranità e il terzo, infine, dinamizza l'ordinamento orientandolo ad una perenne ricerca di eguaglianza tra i cittadini.

Pare così rinascere l'idea di Paolo Barile di un indirizzo politico costituzionale, trapiantato tuttavia in un contesto molto diverso. Ma soprattutto è la finalizzazione che mi pare diversa. Se l'indirizzo politico costituzionale mirava a dare forza e autonomia al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale rispetto alla centralità del parlamento (la centralità di prima maniera), ora l'indirizzo politico di sistema pare coinvolgere direttamente il parlamento, se non per vincolarlo, certo per incanalarlo dentro scelte fondamentali e, in qualche modo, irreversibili. Tanto è vero che l'Autore si limita a constatare, ma non a contestare, l'arretramento della posizione del parlamento nella vicenda, appena ricordata, dell'approvazione della legge di bilancio del 2019 e portata all'attenzione della Corte costituzionale (p. 55).

E così il parlamento non esprime e non è solo espressione dell'indirizzo politico di maggioranza, ma è parte di un indirizzo politico più ampio, che, in quanto di sistema,

coinvolge tutti gli organi costituzionali, compreso il Presidente della Repubblica. Mi chiedo se non sia questo un modo per incatenare o comunque per imbrigliare un parlamento che, nella cruda realtà dell'analisi dei fatti, mostra un personale politico tendenzialmente scadente e incapace di pensare non dico nel lungo ma almeno nel medio periodo. Che è il più visibile contrassegno, poi, dell'esistenza di una classe dirigente!

In ogni caso mi pare uno spunto di grande interesse, che contribuisce a rimediare agli ottant'anni di omissioni di quel "tuttavia" contenuto nell'ordine del giorno Perassi del 5 settembre 1946.