

23 FEBBRAIO 2018

Alcune considerazioni sul sistema
parlamentare tra la XVII e la XVIII
legislatura

di Massimiliano Malvicini
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa



Alcune considerazioni sul sistema parlamentare tra la XVII e la XVIII legislatura

di Massimiliano Malvicini

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Sommario: 1. Introduzione. 2. Alcune considerazioni di carattere generale sull'istituzione parlamentare. 3. Il Parlamento italiano di fronte alla sfida tecnologico-partecipativa durante la XVII legislatura. 4. Spunti conclusivi in attesa della XVIII legislatura

1. Introduzione

Sin dalla fondazione della Repubblica¹ il Parlamento è stato al centro delle riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana. Del resto, ancora oggi, al termine di una legislatura caratterizzata dal dibattito sulle riforme istituzionali, il tema della razionalizzazione del parlamentarismo non sembra essersi esaurito. Si tratta senz'altro di una conseguenza dell'approvazione della riforma del regolamento del Senato avvenuta lo scorso 20 dicembre; al contempo, però, è anche un portato del dibattito sviluppatosi in sede politica e scientifica a partire dalla relazione finale del “Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali” istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e poi incentratosi sul testo di revisione costituzionale approvato nell'aprile del 2016².

Da questo quadro analitico prende spunto il presente contributo che vuole essere, al tempo stesso, ricostruttivo e orientativo. Da un lato volgerà lo sguardo in direzione di alcuni nodi particolarmente significativi del dibattito sulle riforme del sistema parlamentare e dall'altro indicherà alcune delle prospettive che potrebbero essere percorse in futuro.

¹ Riprendendo l'evocativa espressione di E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, Bologna, il Mulino, 1979.

² Testo pubblicato in G.U. Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016 - “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. Per un'analisi dettagliata si rimanda a: E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016; Aa. Vv., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma* - a cura della Fondazione ASTRID, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016; M. CAVINO – L. CONTE – L. IMARISIO – S. SICARDI – G. SOBRINO – C. TRIPODINA, *La riforma respinta (2014-2016). Riflessioni sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Bologna, il Mulino, 2017.

Nell'operare in questo senso, la riforma del regolamento dell'assemblea di Palazzo Madama non sarà specifico oggetto di approfondimento³. Al contrario, si cercherà di dar conto di alcuni dei profili di maggiore innovazione istituzionale implementati recentemente dai due rami del Parlamento in ottica "consultiva/partecipativa".

2. Alcune considerazioni di carattere generale sull'istituzione parlamentare

A voler segnare un profondo solco con la storia costituzionale statutaria e con il ventennio fascista, i Costituenti riconobbero nel Parlamento un organo dalle grandi potenzialità: un'arena di compensazione tra la società civile e lo Stato, un'istituzione capace di contemperare la volontà popolare con i principi, i diritti e gli istituti della democrazia costituzionale, migliorando la stessa società della quale sarebbe stata espressione⁴.

Partendo da questo presupposto, alle due Camere vennero attribuiti importanti compiti istituzionali, al fine di renderle uno dei centri più rilevanti di esercizio del potere politico. Da qui l'auspicio che il Parlamento potesse essere quantomeno il luogo di discussione delle grandi politiche del Paese a partire dalle proposte elaborate in seno ai gruppi parlamentari; un'aspettativa che, forse, ne ha contribuito a "mitizzare" una certa visione, laddove in realtà ad essere davvero centrali furono le segreterie di partito⁵. In realtà, la mancanza di legittimazione presso la società civile⁶ e la (storica) ambiguità del suo ruolo rispetto ai processi decisionali di vertice dell'ordinamento hanno reso però il Parlamento un'istituzione sfidata, debole, con il risultato che la sua stessa esistenza viene messa nuovamente in discussione⁷.

³ Si rimanda infatti a N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, spec. par. 7 in questo fascicolo di *federalismi.it*. Sulla recente riforma del regolamento del Senato si consenta altresì un rimando a G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018.

⁴ V. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, Chapman and Hall, 1867. Trad. It. *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 143 s.

⁵ Sul punto si vedano le considerazioni di: G. REBUFFA, *La costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 78-84, spec. p. 81-82 e di G. PASQUINO, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in *Rivista Italiana di Scienza politica*, n. 1/2007, pp. 3 ss. Più in generale, sul tema della centralità del Parlamento si consenta un rimando (quantomeno) a: E. CHELI, *La "centralità" parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, p. 343-351; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali. n. 17 – Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 385-418.

⁶ V. Demos&PI, *XIX Rapporto gli italiani e lo Stato: Gli italiani e lo spazio pubblico*, 2016. Reperibile presso: <http://www.demos.it/rapporto.php>.

⁷ La critica mossa contro le istituzioni rappresentative risale addirittura agli anni Settanta dell'Ottocento. Sul tema, particolarmente consigliate le ricostruzioni di F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 240 ss e di T. E. FROSINI, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2008, pp. 845-870. A testimonianza della storicità di questa tendenza vale la pena ricordare quanto affermato da Enzo Cheli quasi quarant'anni fa: «Esiste nel nostro paese un atteggiamento diffuso che induce a guardare al Parlamento come al settore più seriamente 'ammalato' dell'apparato costituzionale: atteggiamento non nuovo, ove si pensi al peso di certe tradizioni culturali e psicologiche già molto vive e presenti nella letteratura pubblicistica italiana alla fine del

Quanto alla sfiducia, essa deriva, almeno in parte, dalla mancanza di legittimazione dei partiti presso la società civile. Sul punto, non bisogna mai dimenticare quanto affermato da Norberto Bobbio: la tenuta dello “stato parlamentare” dipende anche dalla forza degli intermediari tramite cui si realizza il rapporto di rappresentanza⁸, vale a dire, soprattutto, dei partiti politici.

Da un punto di vista storico, l'avvento dei partiti ha trasformato gli stessi elementi costitutivi dei regimi politici tra il XIX e il XX secolo colmando il vuoto che si era generato “tra il vertice della sfera decisionale, fondata sulla rappresentanza politica (composta da pochi), e una società sempre più composta d'individui sempre più titolari di diritti (i molti e i moltissimi)”⁹. Eppure, anche se in passato sono stati un vettore di partecipazione politica per milioni di cittadini, raccogliendo e rielaborando interessi dalla sfera sociale e reclutando le classi politiche a livello nazionale e locale¹⁰, i partiti non godono attualmente di grande considerazione presso la sfera pubblica¹¹.

Molti studiosi hanno cercato di individuare le ragioni di questo fenomeno, tanto che alcuni parlano di crisi dei partiti mentre altri si riferiscono ad una loro continua, progressiva, trasformazione. In merito, forse vale la pena ricordare quanto scritto da Leonardo Morlino una decina di anni fa: alla domanda se i partiti in Italia fossero in declino, egli rispose in modo ambivalente: “non vi è dubbio che l'organizzazione partitica e le funzioni dei partiti sono mutate. Dopo la crisi e il tracollo della Dc, non ci sono più stati partiti denominazionali o confessionali. Il partito di massa e il “partito pigliatutto” non esistono più né in Italia, né nel resto d'Europa, ma la loro eredità è stata assorbita [...]. In aggiunta a questo, sono apparsi sulla scena politica nuovi modelli, come il partito personale e il “moderno partito di quadri”. Inoltre, anche se i partiti continuano ad assolvere le stesse funzioni di trent'anni fa, molte attività – come la rappresentanza sociale o l'articolazione e aggregazione di interessi – non sono svolte da loro in modo esclusivo. Vi sono attualmente altri soggetti, come i sindacati e altre associazioni di interessi, nonché i media che svolgono le medesime attività”¹².

secolo scorso. Il fatto è che anche oggi – ma, forse, oggi più di quanto non sia mai accaduto in passato – ogni discorso condotto sul Parlamento italiano tende sempre a sfociare in un giudizio sulla ‘crisi’ che verrebbe a minare alla base la vita di tale organismo». E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 95.

⁸ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995³, p. 36.

⁹ O. MASSARI, *Partiti e Parlamento negli ordinamenti di democrazia pluralista*, Lectio magistralis, con elementi autobiografici, svolta presso l'Università La Sapienza di Roma, 31 ottobre 2017, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2017, p.1.

¹⁰ Nel caso italiano i partiti svolsero un ruolo fondante oltre che legittimante. M. RIDOLFI, *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Mondadori, 2008, p. 127; In generale si veda: P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991.

¹¹ Vedi, ad esempio, i dati presenti in Demos&PI, *XIX Rapporto gli italiani e lo Stato - Gli italiani e lo spazio pubblico*, 2016. Reperibile presso: <http://www.demos.it/rapporto.php>. Sul punto v. anche la postfazione in B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 267 ss.

¹² L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. MORLINO - L. BARDI (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 144-145. La letteratura sulla crisi/trasformazione dei partiti è sterminata. Sul punto si rimanda,

La valutazione sul *se* e sul *come* sia mutata la ricettività dei partiti politici rispetto alle istanze provenienti dalla società civile e dai territori e, eventualmente, su *come* questo fenomeno abbia impattato sui loro aspetti organizzativi costituisce una serie di interrogativi di indubbia rilevanza, i quali però esulano dall'ambito di questo lavoro; ciò nondimeno, in quanto studiosi delle istituzioni politiche, dobbiamo riconoscere che lo stesso rapporto di rappresentanza politica, così come sviluppatosi nel corso degli ultimi due secoli, è oggi al centro di tensioni profonde che, come hanno affermato in tempi e modi diversi Giuditta Brunelli e Massimo Luciani, coinvolgerebbero non solo i rappresentanti ma anche (e soprattutto) i "rappresentati": "ci troviamo oggi di fronte ad una grave crisi della funzione rappresentativa, che è crisi sia della rappresentanza (determinata soprattutto dalla perdita della funzione di intermediazione dei partiti politici) sia del rappresentato, perché è ormai la stessa identità del *demos* a essere labile, e quindi difficilmente rappresentabile. Osserviamo una vera e propria scomposizione dei legami sociali. È la stabile "società di classe" novecentesca che si sta liquefacendo, e con essa quel sistema di partiti che ne costituiva la proiezione politico-istituzionale. Emerge in forma drammatica l'incapacità degli attuali partiti, sempre più disarticolati al loro interno e come sistema complessivo, di operare le necessarie sintesi tra le molteplicità di interessi, spesso contrastanti e conflittuali, presenti nel corpo sociale"¹³.

Quanto all'ambiguità del ruolo del Parlamento nel sistema istituzionale italiano, rimane emblematica l'affermazione di Vincenzo Lippolis secondo il quale, già un decennio fa, il Parlamento era un'istituzione in crisi di identità: "A causa delle leggi elettorali del 1993 e del 2005, entrambe ad effetto maggioritario, il Parlamento del bipolarismo ha perso la c.d. funzione elettiva del Governo poiché il risultato elettorale ha espresso direttamente la coalizione di governo e la personalità chiamata a presiederlo. Le Camere non sono state più le "padrone della legislazione" sia perché esse non sono più il luogo della mediazione consociativa e della decisione contrattata tra i partiti proprio della Prima Repubblica, sia per altre cause strutturali. [...] [Esse], però, non [hanno] assunto con decisione il ruolo di [elaboratrici] della legislazione di principio e di raccordo tra la pluralità dei centri di decisione e dei soggetti dotati di poteri normativi

oltre al bel saggio ricostruttivo di L. BARDI, *Il mutamento organizzativo dei partiti politici: dal modello gerarchico a quello stratarchico*, in P. IGNAZI – L. BARDI – O. MASSARI (a cura di), *Non solo Roma. Partiti e classi dirigenti nelle regioni italiane*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013, pp. 1-22, alle considerazioni espresse, secondo prospettive diverse, da O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004; P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012; P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2013; G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 41-73; F. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, il Mulino, 2015.

¹³ G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 21; cfr. 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 politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 109 ss e ID. *Il Parlamento negli anni Novanta*, in *Storia d'Italia. Annali. n. 17 – Il Parlamento*, cit., pp. 242-243.

che si sono sviluppati negli ultimi decenni. Nello stesso tempo non [hanno] irrobustito la [loro] azione di controllo e di indirizzo”¹⁴.

Un’ambiguità, va detto, che è stata alimentata dall’assenza di un preciso disegno di politica istituzionale dedicato al Parlamento nella maggior parte delle tappe della storia delle riforme istituzionali del nostro Paese¹⁵.

Eppure, da questo punto di vista, come ha scritto Carlo Fusaro, “la costante delle costanti sin dalle origini della Costituzione repubblicana è stata la realtà di una forma di governo parlamentare sostanzialmente non razionalizzata, da sempre percepita come debole e incapace di produrre per il tempo politiche sufficientemente coerenti, accompagnata da un assetto del Parlamento bicamerale apparso, ancor prima di essere eletto per la prima volta, tanto inadeguato da essere oggetto di tentativi di riforma sin dal 1948”¹⁶ così che il cambiamento di uno o più elementi qualificanti dell’assetto parlamentare è stato un elemento ricorrente. Naturalmente, gli scopi e le modalità con i quali ciò si è verificato sono stati alquanto eterogenei anche se è possibile distinguere, a grandi linee, alcune fasi specifiche.

I primi interventi destinati ad una riforma delle procedure e delle istituzioni parlamentari si ebbero all’inizio degli anni Sessanta e furono portati avanti con le leggi costituzionali del 9 febbraio 1963, n. 2 e del 27 dicembre 1963, n. 3. In quell’occasione vennero modificati gli artt. 56, 57 e 60 Cost. stabilendo un numero fisso di deputati e senatori e “ratificando” la durata delle legislature delle due Camere - pari a cinque anni -, che era stata attuata attraverso la prassi dei c.d. “scioglimenti tecnici” sin dal 1953, il tutto anche nell’ottica di adeguare il testo della Costituzione (ed il sistema delle garanzie) al mutato quadro politico-istituzionale¹⁷.

¹⁴ V. LIPPOLIS, *L’innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il parlamento del bipolarismo*, in *federalismi.it*, n. 9/2008, pp. 1-2, con integrazioni ne *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, Jovene, 2007, p. 5 ss. In argomento si vedano anche: L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008; A. D’ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011 e in *Studi in onore di Franco Modugno*, Vol. 2, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 1137 ss.

¹⁵ Da un punto di vista concettuale l’ambito delle riforme costituzionali riguarda «non tutta» la Costituzione, ma neppure «solo» la Costituzione, così C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 436. Per un approfondimento sul concetto di “riforme istituzionali” si consenta un rimando a ID, *Riforme istituzionali, forme di governo e sistema politico-istituzionale. Il decennio di preparazione*, Firenze-Roma, 1990.

¹⁶ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, cit., p. 517.

¹⁷ Sul tema si consenta un rimando a S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione*, in P. BISCARRETTI DI RUFFIA (a cura di), *La Costituzione italiana: il disegno costituzionale e la realtà attuale*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 153-184; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo, Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, pp. 219 ss; ID. *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 116;

A questa riforma fece seguito, molti anni dopo, quella dei regolamenti parlamentari del 1971 che, come è stato affermato da Andrea Manzella, venne approvata con la consapevolezza di dover garantire al Parlamento gli strumenti necessari per “svincolarlo dal rapporto univoco con il governo” aumentando gli spazi di dialogo con la società civile¹⁸. In questa direzione, la riforma sancì il conferimento ai gruppi parlamentari di ampi poteri in materia di organizzazione dei lavori e il decentramento dei processi decisionali; inoltre favorì il potenziamento degli strumenti di controllo e di sindacato ispettivo - rappresentando, come ricordato da Eduardo Gianfrancesco, “una discontinuità con un’impostazione sostanzialmente ancora ottocentesca, tendente a risolvere il ruolo del Parlamento nella funzione assorbente del contraddittore dialettico del Governo e ad esaurire il nucleo della vita costituzionale dello Stato-persona in questa relazione”¹⁹.

A distanza di oltre quarant’anni si può affermare che le novelle regolamentari del 1971 rappresentarono molto probabilmente l’esempio più significativo di intervento razionalizzatore avente alla base, se non un preciso obiettivo di politica istituzionale, quantomeno la consapevolezza di dover fornire al Parlamento gli strumenti idonei per congiungerlo con la società civile. Difatti, nel corso dei decenni successivi, le riforme che coinvolsero il sistema parlamentare furono il precipitato più o meno fortunato di un fallimentare sforzo progettuale caratterizzato da alcune criticità di fondo²⁰. Ciò fu particolarmente evidente negli anni Ottanta, decennio caratterizzato da una crescente tensione tra le proposte “di un vero e proprio mutamento della forma di governo (“la Riforma”), in senso presidenziale, e l’ipotesi di superare la dinamica proporzionalistica nel funzionamento del sistema parlamentare a Costituzione “invariata”.

In sede parlamentare il confronto tra queste prospettive fu palese a partire dalla presentazione nel 1979 del *Rapporto sui problemi dell’amministrazione dello Stato* (c.d. rapporto Giannini) e poi, soprattutto, nel 1982 con il c.d. “Decalogo Spadolini” (1982) che fece propria la seconda delle tesi sopraesposte indicando, ad esempio, l’istituzione di una procedura di urgenza per l’esame dei provvedimenti normativi e la modifica della disciplina del voto segreto come orizzonte delle riforme praticabili.

D’altra parte, mentre gli sforzi riformistici di più ampio respiro in questi anni si risolsero in un nulla di fatto, a partire dal 1981 i regolamenti parlamenti vennero coinvolti da numerose, puntuali, modifiche. In

¹⁸ cfr. A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 14; ID. *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003³, p. 71.

¹⁹ E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, cit., p. 140. Si consenta peraltro un rimando al seguente, esemplare, contributo in tema di audizioni (con specifico riferimento al processo di approvazione della l. 165/2017): N. LUPO, *Le audizioni sulla riforma elettorale: rito inutile o contributo della scienza (costituzionalistica) alla formazione della legge?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, pp. 603-606.

²⁰ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, cit., p. 461.

quell'anno venne revisionata alla Camera la disciplina dei tempi di discussione e del potere di presentare emendamenti (modificata nuovamente nel 1982 con il c.d. "Iodo Iotti") e si superò la regola dell'unanimità nella programmazione dei lavori, mentre nell'autunno del 1983 si ridimensionarono i poteri dei capigruppo e si applicò per la prima volta il contingentamento dei tempi di discussione al fine di garantire l'approvazione delle leggi di bilancio e finanziaria entro l'anno; si dovette attendere invece il biennio 1988-1990 per vedere la modifica della disciplina del voto segreto alla Camera (ottobre 1988) accompagnata da un potenziamento del potere del Governo nella programmazione dei lavori²¹.

Il crollo del *Gigante dai piedi d'argilla*²² e l'emergere di un nuovo sistema partico caratterizzato da una dinamica bipolare alimentarono gli sforzi riformistici che si susseguirono impetuosamente per tutti gli anni Novanta. Dal messaggio del Capo dello Stato del 1991 alla bicamerale D'Alema passando per la commissione De Mita – Iotti, il Comitato Speroni, la c.d. Bozza Fisichella e il "tentativo Macchiano"²³: nessuna delle proposte di quegli anni - che prospettarono tutte una razionalizzazione della forma di governo e del sistema parlamentare - trovò applicazione.

Eppure, nonostante tutto, questi furono gli anni delle novelle dei regolamenti parlamentari del 1997 che, al contrario di quanto avvenuto nel decennio precedente, ebbero alla loro base un preciso, ancorché discutibile, indirizzo riformistico che seppe andare al di là delle principali proposte degli anni Novanta, concernenti principalmente la riduzione del numero dei parlamentari e l'integrazione della rappresentanza territoriale come snodo del bicameralismo. In altri termini, gli interventi del 1997 non furono semplicemente il risultato di un tentativo di migliorare alcuni istituti o di perfezionare alcune procedure codificate nel diritto parlamentare bensì, al contrario, l'esito di un univoco sforzo progettuale: la realizzazione di quella che Luciano Violante ha definito "democrazia decidente", ossia di un regime politico "capace non solo di rappresentare, ma anche di decidere"²⁴.

Alla base di questa prospettiva, come ha illustrato più volte lo stesso Violante, stava una particolare concezione della rappresentanza ("la rappresentanza vale in quanto funzionale alla decisione") nonché un'interpretazione della crisi del sistema dei partiti volta ad evidenziarne gli effetti sul ruolo e le funzioni delle due Camere²⁵. Ciò considerato, per consentire al Parlamento di reagire adeguatamente alle

²¹ Si confrontino sul punto: C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, op. cit., pp. 462 ss. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia. Annali. n. 17 – Il Parlamento*, cit., pp. 396-399 e si veda anche l'interessante dibattito in merito contenuto in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 33 ss.

²² Secondo l'espressione di M. COTTA – P. ISERNIA (a cura di), *Il gigante dai piedi di argilla. La crisi del regime partitocratico in Italia*, Bologna, il Mulino, 1996.

²³ Su cui v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, cit., pp. 481 ss.

²⁴ Si veda l'intervento di Violante in *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, cit., p. 96.

²⁵ «[...] È venuto al pettine il nodo cruciale delle moderne democrazie, che è quello di saper assicurare, attraverso il buon funzionamento delle istituzioni, il pieno rispetto dei principi di decisione e di responsabilità politica,

trasformazioni del sistema politico-istituzionale venne concepito un disegno riformatore incentrato su una nuova gestione del fattore tempo. Da questa la matrice comune derivarono la distribuzione del tempo massimo di discussione tra ciascun gruppo in relazione alla consistenza numerica al fine di evitare l'ostruzionismo e, in logica di bilanciamento, il riconoscimento di una serie di poteri alle opposizioni, come la possibilità (sfruttata poco e male) di presentare testi alternativi a quelli della maggioranza.

Le proposte presentate dopo l'approvazione della riforma costituzionale del titolo V del 2001, ancora una volta, se si esclude la funzione di rappresentanza degli enti territoriali, non ebbero un chiaro orientamento di fondo circa il ruolo e le funzioni delle Camere: in questo novero sono inquadrabili la riforma approvata nel 2005 e sottoposta a referendum costituzionale l'anno successivo ma anche la c.d. Bozza Violante presentata nella XV legislatura.

Lasciando per un momento da parte la proposta di revisione costituzionale c.d. "Renzi- Boschi", quello che emerge dall'analisi svolta fino a questo punto è un quadro assai eterogeneo.

In linea generale, solo in due casi, le riforme regolamentari del 1971 e quelle del 1997, è riscontrabile un'idea di massima su quale dovesse essere il ruolo del Parlamento, mentre in tutti è mancato un disegno rifondatore di ampio respiro²⁶. In questo senso, ed almeno fino al 2014 tutte le riforme aventi ad oggetto il Parlamento hanno fatto proprio uno schema ricorsivo nel quale la ri-distribuzione del potere di concedere e negare la fiducia al Governo, l'integrazione della rappresentanza degli enti territoriali e la riduzione del numero di parlamentari erano caratteri di per sé auto-sufficienti per legittimare le proposte di riforma del bicameralismo.

Si badi bene, anche il progetto Renzi Boschi può essere iscritto a questa tendenza di fondo nell'approccio alle riforme dell'assetto parlamentare. Purtuttavia, le funzioni che si sarebbero attribuite al Senato in ottica "compensativa" per la "perdita" del rapporto fiduciario con il governo hanno rappresentato uno degli elementi più innovativi di quel progetto. Tra queste, il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche

lasciando ai poteri che non sono politicamente responsabili le competenze per le quali la stessa irresponsabilità politica ha una ragion d'essere. [...] In un sistema maggioritario, che instaura un rapporto diretto tra elettori ed eletto, deve essere rafforzata la tutela dei singoli rappresentanti del popolo e deve essere in ogni caso assicurato un adeguato spazio di espressione a tutti i gruppi e agli eventuali parlamentari dissenzianti dalla linea del proprio gruppo. [...] Occorre assicurare un equilibrio di fondo che consenta alla maggioranza di vedere esaminate e votate entro tempi certi le proprie proposte e quelle proposte che attuano il programma di Governo, e che permetta all'opposizione di vedere discussi e votati i propri progetti di legge nell'ambito di congrui spazi appositamente riservati (ad es. 60% del calendario trimestrale alla maggioranza ed al Governo ed il 40% alle opposizioni, o altra ripartizione che decideranno la Giunta del Regolamento e l'Aula)». Cfr. L. VIOLANTE, *La democrazia decidente, Lezione tenuta in occasione dell'Inaugurazione dell'anno accademico dell'Università degli Studi di Camerino*, Camerino, 25 novembre 1996. Reperibile presso: www.lucianoviolante.it

²⁶ Cfr. A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, in *Lo Stato*, n. 3/2014, p. 66.

amministrazioni, la verifica dell’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori, solo per citarne alcune, rappresentano soluzioni inedite rispetto al passato²⁷.

Come spesso accade, però, all’attenzione degli studiosi non si è sommata quella di chi aveva il compito di emendare ed approvare il d.d.l. costituzionale: come si può evincere dai resoconti dei lavori parlamentari, con la sola eccezione rappresentata dalla funzione di raccordo tra l’Italia e l’Unione europea, si è avuto un disinteresse generalizzato della classe politica rispetto ad esse, ai loro contenuti, ai loro limiti ed alle loro future prospettive applicative. Un vero peccato dato che alcune di queste funzioni avrebbero incentivato almeno uno dei due rami del Parlamento a farsi carico di nuovi compiti mettendo in discussione, almeno in parte, presupposti, obiettivi e strumenti del sistema parlamentare.

Ciò detto, sarebbe però errato considerare il Parlamento come un’istituzione passiva: al contrario, al pari delle altre assemblee rappresentative, esso è un organo *attivo* oltre che *reattivo* il quale, oltre a ricevere sollecitazioni, stimoli, suggestioni e pressioni dalla società e dagli altri soggetti del circuito istituzionale, cerca “in proprio e, nella misura del possibile, autonomamente, di offrire soluzioni e di dare informazioni, di individuare problemi”²⁸.

Questo perché, nonostante il grado di influenza che può essere esercitato dai membri degli organi esecutivi dei partiti politici sull’organizzazione e sulle procedure parlamentari, a causa dell’imperfetta sovrapposizione di ruoli e aspettative che gravitano sugli eletti, della particolare competenza e capacità dei funzionari e, più in generale, della struttura e della cultura organizzativa delle due Camere, l’arena partitica e la sfera parlamentare, pur avvicinandosi e compenetrandosi l’una all’altra, rimangono ambiti distinti.

Un’istituzione sfidata, dunque, ma non inerte.

Dal punto di vista politico, l’autonomia del sistema parlamentare rispetto alla sfera partitica è stata particolarmente evidente durante gli anni Novanta. Come ricorda Massimo Luciani, “stretto tra le critiche di una parte degli studiosi della politica, il disincanto e la disaffezione dell’opinione pubblica, le inchieste della magistratura, le picconate del capo dello Stato, [...] messo in un angolo proprio perché era (stato) il centro di un sistema ormai in fase di dissoluzione, il Parlamento [tentò] dunque, pur tra mille difficoltà, di trovare la propria *ratio essendi*, e lo [fece] operando attraverso una strategia multidirezionale”²⁹. Lo

²⁷ Più in generale, sui rapporti tra Parlamento italiano e contesto sovranazionale (euro-unitario) si vedano: A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014 e N. LUPO – G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Portland, Hart, 2017. Sulla valutazione delle politiche pubbliche si consenta un rimando a: N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 187-188/2015, pp. 85-103 e a P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

²⁸ G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 14-15.

²⁹ M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, cit., pp. 424-425.

sforzo, in quegli anni, fu imponente: la riforma dell'art. 68 Cost., la spinta verso un processo di rilegittimazione delle istituzioni attraverso le riforme costituzionali e dei meccanismi elettorali ed il ripensamento dei metodi di lavoro delle due Camere furono solo alcuni esempi della capacità proattiva oltre che reattiva dell'istituzione nel suo complesso³⁰.

Nella XVII legislatura, questo “profilo” di innovatività si è articolato diversamente.

Non rientra in questo ambito il processo di approvazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi dato che l'apporto dei membri delle due Camere alla riforma del bicameralismo è stato senz'altro modesto di fronte alle soluzioni elaborate in sede governativa. Piuttosto, le maggiori iniziative che sono state proposte dalle due Camere hanno riguardato la messa in campo di nuovi processi e istituti consultivi, progettati al fine di provare a coinvolgere, con modalità diverse rispetto a quelle del passato, cittadini e portatori di interesse nei processi decisionali rappresentativi.

Alle radici di questa “fibrillazione” parlamentare risiedono diversi fattori.

In merito, se il contesto normativo e politico rappresentano i due elementi che devono necessariamente essere tenuti in conto, la presenza di un chiaro disegno di politica istituzionale condiviso dalla classe politica, l'imminenza di problematiche repute urgenti o, ancora, la capacità del ceto parlamentare (anche dei funzionari) di elaborare e implementare soluzioni ritenute idonee alla funzionalità del sistema nel suo complesso sembrano essere fattori determinanti.

Del resto, se si volesse trovare un altro motivo, ben più profondo, a sostegno dell'autonoma iniziativa parlamentare, si dovrebbe guardare al (plurimo) carattere rappresentativo dell'istituzione nel suo complesso, il quale, soprattutto se garantito e valorizzato attraverso opportune soluzioni normative, rappresenta il presupposto per l'assunzione di un ruolo baricentrico dell'assemblea legislativa rispetto al sistema istituzionale previsto dal nostro ordinamento³¹.

Il Parlamento è un'istituzione rappresentativa in almeno tre declinazioni differenti che, come ha anche evidenziato Giovanni Sartori, richiamano rispettivamente l'idea di somiglianza (di similarità) tra il rappresentante ed il rappresentato, quella della delega (o del mandato)³² e quella di “ricettività” del primo nei confronti del secondo³³.

³⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, op. cit., pp. 425-438.

³¹ “[...] tutte le funzioni parlamentari si basano sulla o risentono profondamente della rappresentatività delle Camere; al tempo stesso, nell'esercizio di tutte le funzioni parlamentari viene in rilievo il rapporto di rappresentanza con i cittadini. Nelle democrazie contemporanee, se i Parlamenti sono privi di questa caratteristica, difficilmente possono essere riconosciuti come tali”. Così N. LUPO, *Alcune tendenze della rappresentanza politica nei parlamenti contemporanei*, in G.L. CONTI – P. MILAZZO, *Studi pisani sul parlamento VII*, Pisa, Pisa University Press, 2017, p. 46

³² G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1995³, p. 285.

³³ G. PASQUINO – R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, cit., p. 75.

Se con l'idea della similarità, della rappresentatività il Parlamento “rappresenta’ proprio perché la sua composizione sociale assomiglia, nei limiti del possibile e senza forzature ‘corporative’, a quella della società in generale”³⁴ ³⁵, associando la nozione di rappresentanza con l'idea di mandato (o di delega)³⁶ entriamo in un ambito tanto decisivo quanto problematico.

Il significato che ne risulta - “decidere per conto di” -, sta infatti alla base della stessa nozione di democrazia rappresentativa, intesa come assetto istituzionale nel quale “le deliberazioni collettive, cioè le deliberazioni che riguardano l'intera collettività, vengono prese non direttamente da coloro che ne fanno parte ma da persone elette a questo scopo”³⁷. In questo senso, uno dei principali problemi di ordine costituzionale deriva dalla seguente constatazione: l'affidare a rappresentanti eletti il compito di decidere “per conto” degli elettori non risolve l'interrogativo circa l'oggetto di deliberazione; che cosa dovrebbero decidere i parlamentari e, dunque, quali dovrebbero essere le funzioni del Parlamento? Come sappiamo, le risposte a questo interrogativo sono molteplici. Ad esempio, secondo Walter Bagehot la prima, essenziale, funzione del Parlamento (e, dunque, dei parlamentari) è quella elettiva³⁸ -, mentre secondo Giovanni Sartori le assemblee rappresentative dovrebbero svolgere anche una funzione di controllo politico e legislativo³⁹. Quale che sia l'orientamento prescelto, è evidente che molte delle attuali difficoltà che vengono imputate all'istituzione parlamentare hanno la loro genesi in questo ambito analitico. Infatti, basti pensare che, anche solo nell'atto di selezione del governo, la quale avviene fra un numero limitato

³⁴ In questo senso, come è stato opportunamente rilevato, se è senz'altro vero che le assemblee rappresentative rispecchiano i principali elementi caratteristici delle varie società delle quali sono espressione, la loro rappresentatività sociologica rimane piuttosto “imperfetta” - senza che ciò, tra l'altro, sia da valutare negativamente per lo stesso sistema di governo. G. PASQUINO – R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, op. cit., p. 75.

³⁵ G. PASQUINO – R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, op. ult. cit., p. 75. “[...] va anche rilevato che l'imperfetta rappresentatività sociologica delle assemblee non significa necessariamente che quelle assemblee risultino incapaci di svolgere adeguatamente la loro funzione rappresentativa per almeno tre motivi. Il primo motivo è che una assemblea specchio della società che «si dividesse e votasse secondo linee di demarcazione per l'appunto “sociologiche” in blocchi omogenei, e non secondo preferenze politiche trasversali e potenzialmente aggreganti» rischierebbe di contribuire alla frammentazione e alla polarizzazione del sistema partitico parlamentare [...]. Il secondo motivo è che il comportamento dei legislatori, siano essi parlamentari o congressisti, non è dettato unicamente dalle caratteristiche sociologiche dei legislatori stessi. [...] non si può affatto dare per scontato che legislatori sociologicamente rappresentativi di determinati gruppi siano sempre e comunque in grado di rappresentarne le preferenze politiche, e viceversa. Il terzo motivo è che, come si era precedentemente anticipato, la rappresentanza non è un fenomeno unidimensionale e non può essere ridotta drasticamente a una sola delle sue componenti”.

³⁶ Naturalmente la scelta tra i due termini ha conseguenze assai significative dal punto di vista teorico, politico e costituzionale. In questa sede, anche per esigenze di sinteticità, si prenderà come riferimento l'idea di mandato. Sul punto, il rimando va a H. F. PITKIN, *Il concetto di rappresentanza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

³⁷ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 36-37.

³⁸ Sul punto v. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARÈ (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 101-122.

³⁹ G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, cit., pp. 249-251.

di opzioni possibili, “ciascuna con diverse implicazioni in termini di *policy*”⁴⁰, le difficoltà dei partiti politici nell’individuare e nell’articolare gli interessi provenienti dalla società in precise opzioni programmatiche possono facilmente “riverberarsi” sull’esercizio delle attività parlamentari, sempre più discontinuo e poco coerente, trasformandosi anche in crisi politica (o, ancora, in crisi istituzionale).

Questo ci porta alla terza ed ultima declinazione del concetto di rappresentanza, che può essere intesa come la capacità di saper cogliere, da parte del soggetto rappresentante, al di là del momento elettorale, i cambiamenti e le trasformazioni che incidono nella sfera dei rappresentati e che inducono a modificare l’agenda istituzionale, ovvero come “ricettività”. Come nel caso precedente, è chiaro che la mancanza di ricettività di un Parlamento può essere uno dei motivi alla base della sua scarsa considerazione presso la società civile e, proprio in questi termini sembra potersi inserire quella che è stata definita crisi “della percezione delle istituzioni parlamentari”, “nel loro essere capaci di rappresentare le tensioni presenti nella società civile”⁴¹.

Il processo di adattamento degli istituti e dei processi decisionali parlamentari alle trasformazioni dell’ambiente sociale e politico circostante può essere un tentativo portato avanti dalla classe politica per scongiurare che tra rappresentanti e rappresentati vengano meno quei canali comunicativi idonei a trasmettere conoscenze, interessi e proposte dall’ambito societario a quello istituzionale e viceversa.

Ciò premesso, l’ultima legislatura è stata caratterizzata da almeno tre filoni di interventi riformistici aventi ad oggetto il sistema parlamentare: il tentativo portato avanti in prima battuta dal Governo di riformare l’assetto bicamerale paritario-simmetrico (guardando soprattutto alla capacità dei regolamenti parlamentari di attuare la riforma)⁴²; il tentativo, portato avanti prima dalla Camera (senza successo) e poi dal Senato, di riformare gli istituti e le procedure codificati nei regolamenti; da ultimo, l’inedito processo di sperimentazione di alcune pratiche partecipative che, pur svolgendosi al di fuori della cornice regolamentare, merita una particolare considerazione.

In linea generale, occorre tener presente che questi tre percorsi “riformistici” si sono caratterizzati per obiettivi, risorse, attori e prospettive diversi, che sarebbe sbagliato considerarli parte di un univoco indirizzo di politica riformistica, anche se non sono mancate influenze tra un processo e l’altro, oltre che dal punto di vista temporale anche in termini di normativi. Ad esempio, la proposta di revisione costituzionale conteneva numerosi rimandi ai regolamenti parlamentari e questa soluzione procedurale,

⁴⁰ G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, cit., il quale fa riferimento a M. LAVER – K. SHEPSLE, *Making and Breaking Governments*, New York, Cambridge University Press, 1996, p. 57.

⁴¹ G.L. CONTI – P. MILAZZO, *Presentazione*, in *Studi pisani sul parlamento VII*, cit., p. 7.

⁴² V. N. LUPO – G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, il Mulino, 2016.

la cui portata è stata sottolineata da attenta dottrina⁴³, ha forse incentivato, indirettamente, la sopravvivenza di un segmento di discussione riformista oltre l'esito del referendum del 4 dicembre 2016 coagulatasi poi, come ultimo atto della legislatura, nella proposta di revisione del regolamento del Senato, non senza il contributo delle riflessioni scientifiche svolte negli ultimi mesi⁴⁴.

Naturalmente, ciò è avvenuto anche grazie all'autonomia "normativa"⁴⁵ ed "istituzionale" dei regolamenti parlamentari che, per dirla con Emanuele Rossi e Luca Gori, nelle situazioni di impasse dell'iniziativa riformatrice, può costituire un "volano" per la sperimentazione di nuovi istituti, modalità di lavoro e strutture organizzative⁴⁶ ma anche, più modestamente, risolvere alcune antinomie particolarmente spinose.

Ciò detto, in corrispondenza dell'ultima legislatura si è anche assistito a uno sforzo progettuale diverso che, pur essendosi sviluppato gradualmente, con meno enfasi rispetto alle revisioni costituzionali, al di fuori delle proposte di riforma regolamentare, merita particolare attenzione in quanto rappresenta una testimonianza dell'*attivismo* delle nostre istituzioni rappresentative nel cercare di implementare soluzioni innovative al fine di riallacciare il rapporto con i cittadini.

3. Il Parlamento italiano di fronte alla sfida tecnologico-partecipativa durante la XVII legislatura.

Per capire la portata (ed i limiti) delle recenti sperimentazioni portate avanti dalle due Camere è opportuno soffermarsi su alcuni presupposti che ne hanno sostenuto l'elaborazione tra i quali il processo di informatizzazione ed il cambio di paradigma nell'uso delle ICT in ambito parlamentare⁴⁷.

⁴³ G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa" e* A. MANZELLA, *Rinvio pluralismo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova dei referendum entrambi* in F. BASSANINI (a cura di), *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Rimini, Maggioli, 2016, rispettivamente 103-119 e 309-314; E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *federalismi.it*, n. 20/2016; V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, pp. 9-11.

⁴⁴ Si vedano le riflessioni contenute in: V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017; F. BASSANINI - A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli, 2017.

⁴⁵ G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, spec. pp. 1-4. Sul punto vedi anche V. CASAMASSIMA, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari*, cit., spec. p. 4 ss.

⁴⁶ E. ROSSI - L. GORI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 29.

⁴⁷ Alcune prodromiche riflessioni sono svolte anche in M. MALVICINI, *Alcune trasformazioni sull'evoluzione delle attività informative*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 153-159.

Lo sviluppo delle tecnologie informative e comunicative, la diffusione di Internet, di nuovi “media” e di nuove piattaforme comunicative hanno avuto grandi effetti in ambito sociale, educativo, economico e politico; al contempo, questi fenomeni hanno posto le assemblee rappresentative dinnanzi ad un ampio ventaglio di opportunità e di sfide.

In un primo momento, a partire dagli anni Sessanta, lo sviluppo di nuove tecnologie informatiche ha permesso l’innovazione dei processi di conservazione e gestione dei dati così come dei processi di lavoro in ambito legislativo⁴⁸.

In un secondo momento, a partire dagli anni Novanta, anche grazie all’espansione di Internet e del *web*, gli operatori parlamentari si sono trovati di fronte alla possibilità di *diffondere* in rete un grande quantitativo di informazioni riguardanti la loro attività e, a seguire, all’ipotesi di *coinvolgere* soggetti esterni all’istituzione tramite l’utilizzo delle tecnologie digitali.

Allo stesso tempo, con il passare degli anni, si è assistito ad un consolidamento dell’orientamento volto a considerare lo sviluppo delle ICT e l’ampliamento degli spazi offerti dalla rete come una risorsa per arginare la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni parlamentari. Una tendenza che, a dire il vero, ha radici antiche dato che poggia sull’assunto che un maggior grado di conoscibilità dell’attività parlamentare consenta una maggiore partecipazione (soprattutto sotto forma di controllo) da parte dei cittadini. Ne è una dimostrazione il fatto che gli sforzi verso una maggiore informatizzazione e trasparenza dell’attività parlamentare possono essere considerati come un tentativo per assicurare una l’applicazione dell’art. 64 Cost., disposizione che riconosce nella pubblicità dei lavori parlamentari uno dei mezzi per far valere, giorno dopo giorno, il legame tra eletti ed elettori, tra istituzioni rappresentative e opinione pubblica⁴⁹, avendo riguardo del mutato contesto politico, sociale e culturale del Paese.

Anche se non è questa la sede per valutare la portata e l’effettiva capacità di questi processi di innovazione di tipo organizzativo, funzionale e comunicativo nel contrastare il fenomeno della sfiducia nelle istituzioni, non si può fare a meno di evidenziare che molte delle assemblee legislative al mondo hanno intrapreso un massiccio sforzo nella prospettiva di cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell’informazione⁵⁰.

⁴⁸ E. LONGO - L. LORENZINI, *ICT e parlamenti: oltre la mera diffusione dei contenuti*, in *Studi pisani sul parlamento VII*, cit., p. 159.

⁴⁹ «l’assemblea rappresenta la nazione e la nazione ha il diritto di vedere l’assemblea nel suo funzionamento concreto, di capire come l’assemblea interpreta i sentimenti della nazione e di indicare attraverso il dibattito parlamentare la formazione dell’indirizzo politico». G.L. CONTI, *L’ombra del Parlamento*, in *Studi pisani sul Parlamento VII*, cit., p. 16.

⁵⁰ Si veda: INTER-PARLIAMENTARY UNION, *World e-Parliament Report 2016*, p. 28 ss e p. 51 ss. Reperibile presso: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016>. L’esperienza che ha costituito un esempio in ambito europeo e mondiale è senz’altro quella del Parlamento europeo sul quale v.

Lasciando ad un secondo momento la discussione sulle criticità che possono derivare da questa scelta, sembra utile dar conto, a grandi linee, di come, nel contesto italiano, il Parlamento abbia accolto quella che Rosanna De Rosa ha definito come la “sfida tecnologica”⁵¹.

Seguendo gli spunti ricostruttivi offerti proprio da questa autrice, possiamo affermare che fin dagli anni 80 l’istituzione parlamentare è stata oggetto di un processo di informatizzazione delle procedure e di conservazione dei dati tra il 1996 ed il 2001 si assiste però ad un “cambio di marcia”: riorganizzazione del sistema informativo anche attraverso l’integrazione dei vari servizi parlamentari, il varo dei siti internet delle due Camere e la decisione di investire in risorse umane e finanziarie nelle risorse tecnologiche sono alcune delle tappe salienti percorse durante la XIII legislatura⁵².

La seconda fase, che è stata definita “connettiva”, si sviluppa tra il 2001 e il 2008 (XIV e XV legislatura): in questo arco di tempo vennero compiuti ulteriori sforzi al fine di rendere il Parlamento più accessibile e trasparente nei confronti dell’ambiente esterno, rafforzando inoltre i canali di cooperazione istituzionale e diplomatica. Tra i risultati di questo periodo vi furono la pubblicazione di nuove versioni delle pagine web delle due Camere, ma soprattutto la de-materializzazione degli atti e dei documenti parlamentari⁵³.

A partire dalla terza fase, avviata nel 2008, si registrano due processi convergenti: da un lato il Parlamento diversifica la sua presenza sulla rete, potenziando l’offerta di contenuti sulle piattaforme comunicative e collocando al centro delle strategie di progettazione ed erogazione dei nuovi servizi online il rapporto con i cittadini⁵⁴, dall’altro, proprio a partire da questo periodo, si assiste ad un cambiamento di paradigma nell’utilizzo delle ICT in ambito istituzionale. In questo periodo, infatti, si fa sempre più forte la consapevolezza che le nuove tecnologie possono essere uno strumento per coinvolgere i cittadini in un processo interattivo, bi-direzionale e, dunque, una variabile di assoluto rilievo nell’articolazione delle prospettive future dell’istituzione parlamentare nel suo complesso; in altri termini, emerge la consapevolezza che “le ICT stanno trasformando i Parlamenti del mondo rendendoli istituzioni aperte, trasparenti e accessibili, in cui i cittadini possono informarsi e discutere interattivamente con i propri rappresentanti. Non si tratta solo di nuovi modi per comunicare e diffondere l’operato delle assemblee e delle commissioni, ma anche di nuovi strumenti per consentire ai cittadini di prendere parte a decisioni

la testimonianza raccolta da G. VILELLA, *Introduzione alla E-Democracy*, Bologna, Pendragon, 2018, pp. 91-107. Vedi normative a livello europeo.

⁵¹ R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010.

⁵² R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, cit., pp. 548-555; Ma vedi anche P. CARRARINI, *L’esperienza dell’e-parliament*, in S. BENTIVEGNA (a cura di) *Parlamento 2.0. Strategie di comunicazione politica in internet*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 166.

⁵³ R. DE ROSA, *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, cit., pp. 555-560.

⁵⁴ R. BRACCIALE, *Il Parlamento italiano alla prova del web: alla ricerca delle affinità elettive*, in S. BENTIVEGNA (a cura di) *Parlamento 2.0.*, cit., p. 189.

politiche rilevanti, secondo quell'idea della democrazia immediata che tanto sta prendendo piede nelle società occidentali⁵⁵. Il passaggio, in questo senso, non è solo quantitativo – maggiori informazioni rispetto a prima –, ma anche qualitativo: dall'informazione al coinvolgimento, dal monologo al dialogo. Questo cambiamento di prospettiva, naturalmente, ha necessitato di tempo per essere accettato anche perché oltre all'elemento tecnologico, esso presuppone anche una riflessione di carattere generale sull'adeguatezza ed il perfezionamento delle istituzioni rappresentative.

Infatti, l'implementazione di nuovi strumenti di dialogo con i cittadini avvicina l'ambito parlamentare a quell'ampio insieme di pratiche e di esperienze riconducibili alla c.d. “democrazia partecipativa”, progettati sulla base di “un *riconoscimento reciproco* tra cittadini e istituzioni [...] ad agire nell'ambito di *procedure pubbliche articolate*, con la capacità di esprimersi per di *argomentazioni* [...] e con l'obiettivo di rendere loro possibile una *influenza effettiva* sulle decisioni finali⁵⁶.”

Per la verità, oltre che alquanto difficile è forse anche inopportuno fare riferimento, in questa sede, ad un concetto tanto ampio quanto denso di significato come quello di democrazia partecipativa. Questo perché, oltre a ad essere assai complesso ricondurre ad un denominatore comune l'ampio ventaglio di esperienze “partecipative” sviluppatesi nel corso degli ultimi anni a livello europeo, comunale, regionale e governativo⁵⁷ e praticamente impossibile sistematizzare in una cornice di ampio respiro questa (possibile) nuova forma di sovranità popolare, ai fini della seguente analisi è più utile cercare di trarre alcune considerazioni dalle scelte effettuate in ambito istituzionale⁵⁸.

Del resto, con riguardo alle esperienze sviluppate in sede parlamentare durante la XVII legislatura ci si trova di fronte ad un ambito alquanto eterogeneo, di per sé sufficiente a fornire interessanti spunti riflessivi.

In alcuni casi, infatti, si è assistito all'utilizzo delle tecnologie informatiche al fine di ricevere dei pareri da alcune categorie di soggetti preventivamente selezionati dai parlamentari, mentre in altri casi si è registrato uno scambio di informazioni tra cittadini (o portatori di interessi) e i rappresentanti politici.

Un esempio del primo tipo di pratiche, *unidirezionali*, è l'esperienza avviata dalla Commissione industria, commercio e turismo del Senato nell'ambito dell'istruttoria legislativa riguardante il disegno di legge sul

⁵⁵ E. LONGO - L. LORENZINI, *ICT e parlamenti: oltre la mera diffusione dei contenuti*, in *Studi pisani sul parlamento VII*, cit., p. 156.

⁵⁶ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale Prospettive per i processi partecipativi nei comuni “dopo” le circoscrizioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2011, p. 202. Vedi anche ID, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Vol. IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 295 ss.

⁵⁷ Si consenta un rimando a P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2016, pp. 36-58.

⁵⁸ Seguendo il ragionamento offerto da D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 143-144.

c.d. Marchio “Italian Quality” (n. 1061) che si è limitata a prevedere la possibilità per i portatori di interesse individuati dai Gruppi parlamentari rappresentati in Commissione di far pervenire osservazioni in formato elettronico⁵⁹.

Al contrario, la predisposizione della piattaforma a disposizione dei membri della Commissione Lavoro-Previdenza sociale del Senato⁶⁰, il processo che ha portato l’elaborazione delle “Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni” presso l’assemblea di Palazzo Madama⁶¹ così come l’esperienza della Commissione di studio della Camera incaricata di elaborare i *principi in tema di diritti e doveri relativi a internet*⁶² sono esempi di iniziative rispetto alle quali le assemblee legislative si sono strutturate come “arene” di partecipazione e non solo come “collettori” di informazioni, pareri e proposte. Questo perché, in linea generale, ai soggetti interessati è stata data la possibilità di interagire con il personale dell’istituzione politica (ovvero con gli altri partecipanti al processo consultivo) andando al di là del semplice invio di pareri e proposte.

Ciò detto, riferendosi al coinvolgimento di soggetti selezionati dai rappresentanti politici (spesso in sede di commissione permanente), ad oggi solo l’esperienza promossa dalla Commissione Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato in corrispondenza dell’esame dei provvedimenti riguardanti l’economia circolare ha previsto l’invito “di tutti i cittadini, le autorità pubbliche, le imprese, le Università, i centri di ricerca e tutti gli altri soggetti governativi e non governativi interessati”⁶³ alla compilazione di un questionario, nell’arco di tempo tra il 1° febbraio ed il 31 marzo 2016, predisposto alla stesura di una risoluzione da inviare alla Commissione nell’ambito del c.d. “dialogo politico”. Anche se non è facile valutare gli esiti della consultazione, ciò che è rimarchevole è la sostanziale assenza di risposte al questionario provenienti dai singoli cittadini, forse causate dalla particolare complessità della materia oggetto della consultazione, mentre si evince una discreta partecipazione da parte Federazioni e Associazioni rappresentative di categorie produttive, di imprese private e di qualche ente di universitario o di ricerca. In tutti gli altri casi, invece, è stato previsto il coinvolgimento di soggetti appartenenti a

⁵⁹ Va ricordata l’esperienza svolta nella XVI legislatura dalla Commissione Igiene e Sanità del Senato che inviò attraverso una piattaforma telematica un questionario a 461 soggetti al fine di acquisire informazioni e commenti nell’ambito di una indagine conoscitiva concernente il tema del trasporto degli infermi e le c.d. reti di emergenza e urgenza.

⁶⁰ I cui risultati sono consultabili all’indirizzo: <https://www.senato.it/4706?contenuto=4353&>

⁶¹ I cui risultati sono consultabili presso il *Report. Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato. Resoconto di consultazione e nota illustrativa reperibile all’indirizzo: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/433/RES_OCONTO_E_NOTA_ILLUSTRATIVA_CONSULTAZIONE.pdf*

⁶² I cui risultati sono consultabili all’indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/1174>

⁶³ Come si può leggere sul bando dedicato all’iniziativa reperibile sul sito web del Senato all’indirizzo: <https://www.senato.it/4706?contenuto=4352&>

particolari categorie individuate dagli stessi esponenti parlamentari. Si è trattato, insomma, di consultazioni riservate.

4. Spunti conclusivi in attesa della XVIII legislatura

Quali considerazioni trarre, in sintesi, da queste esperienze, anche in considerazione dell'approssimarsi della XVIII legislatura?

In line generale, le ICT e le pratiche partecipative rappresentano una risorsa ma anche una sfida per gli istituti e le istituzioni della democrazia rappresentativa. Il grande valore di queste esperienze – in particolar modo se associate le une alle altre - sta nel ridurre la distanza tra i processi parlamentari e i soggetti coinvolti incentivando presso la società civile un senso di condivisione dei presupposti, degli obiettivi e, soprattutto, delle decisioni prese in ambito istituzionale e, d'altra parte, nel rendere disponibili ai decisori politici “un bacino di informazioni, competenze esperienziale e saperi d'uso”⁶⁴ che altrimenti non sarebbe fruibile.

Inoltre, è rimarchevole che è proprio sulla base di questo processo di innovazione tecnologica che le due Camere sono riuscite ad aggirare, almeno in parte e temporaneamente, quella “passività delle procedure parlamentari rispetto alle nuove forme di partecipazione e di rappresentanza”, che evidenziava Andrea Manzella solo qualche anno fa⁶⁵.

Allo stesso tempo però, il tipo di informazioni messe a disposizione dei cittadini, il grado e il tipo di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale oltre che la codificazione delle migliori prassi rappresentano alcuni esempi di nodi particolarmente critici di queste esperienze. In aggiunta a ciò, è poi evidente che l'implementazione di queste pratiche in ambito istituzionale solleva alcune problematiche di ordine generale tra le quali, come ricordato da Giovanni Rizzoni, la messa discussione dell'autonomia del Parlamento nei confronti della società civile e l'equilibrio tra trasparenza ed efficienza dei processi decisionali⁶⁶.

Limitando la discussione ad alcuni punti, la mancanza di indirizzo strategico comune così come l'assenza di qualsivoglia progetto di sviluppo di queste esperienze a livello parlamentare si segnalano come particolarmente critiche. Su questo aspetto, certo, si poteva auspicare in coincidenza della riforma del

⁶⁴ Secondo quanto affermato da A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, p. 22.

⁶⁵ A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, in *Lo Stato*, n. 3/2014, p. 68 ss.

⁶⁶ V. G. RIZZONI, “Percezione” del Parlamento nella sfera pubblica e cambiamento del paradigma della rappresentanza politica, in *Studi pisani sul Parlamento VII*, cit., p. 97.

regolamento del Senato l'approvazione di una disciplina specifica, che andasse al di là di quanto previsto dalle *Linee guida per le consultazioni*.

Ad ogni modo, come è stato evidenziato da un'attenta dottrina, il processo che ha portato all'(insperata) revisione del regolamento dell'assemblea di Palazzo Madama si concretizzò sulla base di consenso maturato su un ridotto numero di questioni – disciplina dei gruppi parlamentari; Ruolo e attribuzioni delle commissioni permanenti; semplificazione dei lavori parlamentari - che da anni venivano indicate come urgenti⁶⁷. In questa direzione, forse, non si poteva pretendere troppo. Pur tuttavia, anche sul punto, infatti, anche se la documentazione raccolta e l'esperienza accumulata dalle strutture di supporto delle due Camere potranno tornare utile in futuro, l'assenza di una disciplina di tipo generale e, soprattutto, di un orientamento latamente prescrittivo sancito nelle norme regolamentari, porterà nel migliore dei casi ad un'applicazione disomogenea, al di fuori di qualsiasi indirizzo strategico elaborato dalle due Camere in materia, di questi istituti (mentre, nel peggiore dei casi, si assisterà all'archiviazione e all'abbandono di queste esperienze).

Accanto a questo problema, che può essere inteso come una particolare declinazione del dibattito sull'opportunità o meno di definire, giuridicamente, modi di esercizio dei diritti e dei doveri connessi a queste pratiche (e con quale strumento eventualmente procedere), emerge quello relativo all'esigenza di evitare che il divario tecnologico presente nella società civile incentivi la distanza tra chi ha la disponibilità di mezzi e risorse tecnologiche, il quale può partecipare ad inediti canali di partecipazione politica, e chi - al contrario - rimane escluso dall'uso di questi istituti che fondano il moderno statuto della cittadinanza (digitale).

In questo senso, se è condivisibile che le tecnologie informatiche possono essere implementate per garantire il coinvolgimento nei processi decisionali, permettendo il controllo democratico e le iniziative dirette dei cittadini⁶⁸, il contrasto al *digital divide*, - come riconosce pure la *dichiarazione dei diritti in internet*⁶⁹ - ne costituisce il presupposto logico ed operativo. In questo senso, accanto alla creazione di un adeguato contesto istituzionale e normativo per assicurare diritti e le libertà in ambito informativo e digitale, si rende necessario l'avvio di una riflessione che possa far luce sulle prospettive, sui limiti e sugli obiettivi che dell'utilizzo delle nuove tecnologie in ottica democratico-partecipativa. In questa direzione, la decisione relativa allo scopo di queste pratiche appare sin d'ora come prioritaria: strumento di

⁶⁷ Sul punto, v. *supra* nt. 3.

⁶⁸ Cfr. F. FAINI, *Diritti digitali. Libertà costituzionali e tecnologie informatiche*, in F. FAINI – S. PIETROPAOLI (a cura di), *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 90 ss.

⁶⁹ Art. 2, c. 5 “Le Istituzioni pubbliche garantiscono i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale tra cui quelli determinati dal genere, dalle condizioni economiche oltre che da situazioni di vulnerabilità personale e disabilità”.



coinvolgimento della cittadinanza nell'ambito delle istituzioni parlamentari o istituto per agevolare lo scambio di informazioni tra alcuni settori della società civile, incidentalmente portatori di interesse, esperti o professionisti, e i parlamentari?

Su questa, come su altre questioni speriamo che nella prossima legislatura si forniranno alcune risposte a questi interrogativi.