



NUMERO SPECIALE 3 2019
15 APRILE 2019

Presentazione al fascicolo monografico

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



Presentazione al fascicolo monografico

di Massimiliano Malvicini

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

Le riflessioni contenute in questo volume traggono spunto dalla Giornata di studi sul Parlamento svoltasi lo scorso 14 dicembre 2018 a Torino e organizzata dal CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari, associazione di giovani ricercatori di diversa provenienza disciplinare e territoriale, uniti dall'intento di alimentare il dialogo tra mondo accademico e società civile.

L'iniziativa, resa possibile con il sostegno dell'Università di Torino e del Consiglio regionale del Piemonte, si è collocata nel solco tracciato alla fine della XVII legislatura dalla *Giornata di studi sulle riforme istituzionali* (17 novembre 2017, presso la Cavallerizza Reale di Torino). In quell'occasione, l'analisi delle implicazioni, tanto sul piano giuridico quanto su quello politico-istituzionale, dell'approvazione della nuova legge elettorale politica (l. 165/2017) e della riforma del regolamento del Senato sulla nostra forma di governo evidenziarono molte questioni, meritevoli di essere approfondite mediante un ulteriore sforzo conoscitivo, orientato in direzione di quel complesso istituzionale al centro di tendenze eterogenee, dagli effetti ambivalenti: il nostro sistema parlamentare.

La pubblicazione del fascicolo, realizzabile grazie al contributo dell'Università del Piemonte orientale "Amedeo Avogadro", richiamandosi a questi due appuntamenti invernali, cerca di fornire un contributo, nel suo piccolo, all'esigenza di "una ripresa *ab ovo* del discorso sulla funzione e funzionalità del Parlamento", evidenziata come necessaria da Giovanni Sartori già negli anni Sessanta¹.

A tal fine, il volume tratta, da un lato, dei nodi "storici" relativi al nostro sistema parlamentare, dall'altro, specificando la portata dei fenomeni più recenti, anche inediti. In questa prospettiva, l'approfondimento dei nessi, delle cause, delle implicazioni, che legano i mutamenti del nostro assetto politico-istituzionale alle trasformazioni, organizzative e funzionali, del Parlamento (e viceversa) si è tradotta in un'opera composita, nella quale si traspone e si interpreta la proteiforme realtà giuridico-politica contemporanea. Tutto ciò in virtù dell'approccio degli studiosi al tema, volti sia all'individuazione, interpretazione e sistematizzazione teorico-concettuale dei dati istituzionali, sia al confronto inter- e trans- disciplinare.

L'auspicio che accompagna la pubblicazione del volume è che le riflessioni in esso contenute possano orientare tanto lo studioso quanto il cittadino, così come – a maggior ragione, in virtù degli oneri che ne

¹ G. SARTORI, *Elementi di Teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 231-232.

determinano la posizione e il ruolo – il decisore pubblico. Infatti, solo attraverso lo studio delle nostre istituzioni, nel loro funzionamento – da interpretare in rapporto alle regole e principi del nostro ordinamento, oltre che in ottica di scopo –, si può sperare di definire adeguatamente le coordinate di massima entro le quali sviluppare un coerente disegno riformistico. Infatti, qualsiasi proposta che sia espressione di un intendimento meramente assiologico, costruita senza aver cognizione dei presupposti giuridici e dei risvolti pratici che animano la nostra forma di Stato e di governo, non solo rischia di non raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione che, eventualmente, nel migliore dei casi, ne costituiscono il presupposto, ma rischia di mettere a repentaglio le fondamenta dell'ordinamento costituzionale.

Seguendo un'impostazione consolidata, il fascicolo è suddiviso in due sezioni tematiche e in una parte di confronto sui temi di stringente attualità politico-istituzionale.

La prima parte del fascicolo è dedicata alle problematiche e alle tendenze legate tanto all'assetto bicamerale paritario quanto alle trasformazioni del nostro sistema delle fonti del diritto. In particolare, prendendo spunto dal Rapporto sulla Legislazione 2017-2018, il contributo di Erik Longo legge criticamente i miti di matrice ottocentesca che, ancora oggi, aleggiano attorno al rapporto tra istituzione parlamentare e funzione legislativa. In questa prospettiva, oltre a delineare le tendenze di medio periodo concernenti la produzione delle fonti statali, il contributo delinea chiaramente attraverso quali istituti e procedure le Camere intervengono nel processo di produzione del diritto cd. "legislativo".

Non casualmente, velocità, policentrismo e fuga dai modelli costituiscono le tre caratteristiche della legislazione contemporanea dalle quali Francesco Dal Canto prende le mosse per trattare della qualità della legislazione. In questa prospettiva il saggio si concentra, in particolare, sulle problematiche e prospettive future relative l'istruttoria legislativa e il rapporto con il diritto prodotto dalle autorità amministrative indipendenti delineando un possibile ruolo per il Parlamento: "organo" di controllo dell'attività normativa.

A uno dei nodi storici del nostro sistema costituzionale è dedicato il saggio di Giovanni Tarli Barbieri. Ripercorrendo la storia costituzionale repubblicana, il contributo approfondisce le aporie – organizzative, funzionali – riguardanti le ipotesi di riforma dell'attuale assetto bicamerale in relazione sia alle ipotesi di integrazione della rappresentanza politica generale con quella territoriale, sia alle problematiche derivanti, tra l'altro, dalla riforma della legge elettorale e dalla riforma del regolamento del Senato approvate nella scorsa legislatura.

Nello stesso filone di indagine si iscrive anche il contributo di Giuseppe Lauri, dedicato agli effetti dell'attuazione della riforma del Regolamento del Senato a un anno dalla sua approvazione. L'analisi si

sofferma sull'effetto delle novelle sulla formazione dei gruppi parlamentari e sull'attività delle commissioni permanenti evidenziando, in questo senso, limiti e prospettive di questo intervento.

A queste riflessioni si aggiungono quelle di Lucilla Conte, che legge la trasformazione dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare attraverso uno studio di caso: quello dei progetti di legge concernenti il consumo di suolo. Il contributo evidenzia, in questa prospettiva, l'effettiva "polivalenza" delle procedure parlamentari al mutare delle strategie politiche dei soggetti parte del processo decisionale tra la XVII e la XVIII legislatura.

Le riflessioni di Nicola Lupo introducono la seconda parte del fascicolo, dedicata ai mutamenti del ruolo e delle funzioni parlamentari con particolare riferimento al coordinamento euro-nazionale, alla funzione di controllo e all'attività di valutazione delle politiche pubbliche.

Ispirandosi alle teorizzazioni di Andrea Manzella, il contributo si focalizza sulla funzione di "coordinamento" parlamentare dando conto, da un lato, delle ragioni della sua attualità teorica, dall'altro evidenziandone i limiti e le prospettive dal punto di vista pratico, con riferimento alle dinamiche del sistema istituzionale "euro-nazionale".

Al raccordo parlamentare segue un approfondimento sulle trasformazioni della funzione di controllo politico. Correlando prospettiva comparata e analisi del caso italiano, il saggio di Paola Piciacchia approfondisce le traiettorie evolutive del parlamentarismo del XXI secolo con particolare riguardo agli ambiti di espansione e specializzazione del controllo parlamentare tra i quali meritano menzione, tra gli altri, la *governance* economica e dell'*intelligence*.

Controllo parlamentare, responsabilità politica e trasformazioni della democrazia costituiscono, del resto, i riferimenti ineludibili dei contributi dedicati ad una delle più recenti declinazioni dell'attività parlamentare: l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche.

Del tema trattano, innanzitutto, Davide Azzolini e Marco Sisti. Prendendo le mosse da alcuni dei principi alla base del movimento dell'*evidence based policy*, il saggio si focalizza su alcune recenti esperienze di esercizio dell'attività valutativa da parte di organi rappresentativi. In questo senso, sono soprattutto il caso del *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act* statunitense e le pratiche elaborate nell'ambito dei Consigli regionali italiani anche qui trattandone, con senso critico, le prospettive future.

Nel segno dell'adagio einaudiano *Conoscere per deliberare*, Marco Centra approfondisce le implicazioni teoriche e pratiche connesse all'attività di *policy analysis* e *evaluation*. Ne deriva un quadro senz'altro ricco di suggestioni, che porta in luce le tensioni che derivano dal rapporto asimmetrico tra indagine scientifica e agire politico, tra produzione di verifiche empiriche e mediazione degli interessi nell'epoca della contemporaneità.

Nel contributo di Iacopo Gronchi e Tommaso Portaluri l'evoluzione della funzione di controllo parlamentare è messa direttamente in relazione all'attività di valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, facendo riferimento a un'interpretazione dinamica e relazionale del concetto di "responsabilità" (a partire dalla nozione di *Responsible Research and Innovation* – RRI) nelle assemblee parlamentari, individua i principi teorici di un approccio "responsabile" alle attività di *policy making*, basato sul riconoscimento delle competenze – esistenti e potenziali – proprie dell'istituzione parlamentare.

Il saggio di Elena Griglio chiude la sezione trattando, specificamente, di valutazione delle politiche pubbliche con riferimento all'esperienza del Parlamento italiano. In questa prospettiva, accanto alle implicazioni di carattere concettuale derivanti dalla trasposizione, sul piano giuspubblicistico, delle nozioni e delle ricostruzioni teoriche relative a questa pratica, viene approfondita l'esperienza dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato.

La terza parte del volume, dedicata ad alcune riflessioni concernenti il rapporto tra riforme istituzionali e forma di governo parlamentare, è aperto dalle riflessioni di Annamaria Poggi. Alla ricostruzione delle vicende riformistiche degli ultimi vent'anni e ai principali nodi irrisolti ereditati, seguono le riflessioni di Massimo Cavino, dedicate ai nessi tra il c.d. "Contratto per il Governo del cambiamento" e le trasformazioni del nostro assetto istituzionale. Ripercorrendo alcune delle tappe della storia repubblicana, il saggio si sofferma sugli effetti di questo patto sui poteri e le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, così come sulla concezione della nostra democrazia parlamentare.

A seguire, i contributi di Vincenzo Lippolis, Massimiliano Malvicini, Andrea Manzella, Andrea Morrone, Valerio Onida e Luciano Violante trattano, sotto diversi punti di vista, di alcuni temi caratteristici dell'attuale fase politica e, tra questi, delle proposte di revisione costituzionale attualmente in esame presso le due Camere. Nell'affrontare, a vario titolo, alcune delle principali problematiche di ordine teorico e pratico riguardanti la riduzione del numero dei parlamentari e il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, questi contributi, al contempo, suggeriscono un'interpretazione concernente, più in generale, i rapporti tra principio parlamentaristico e principio di partecipazione popolare, tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nell'ambito dei principi e disposizioni che formano il nostro ordinamento costituzionale e reggono la nostra forma di governo parlamentare.

Questi, in estrema sintesi, alcuni dei temi oggetto del volume. Per l'ampiezza e la complessità delle questioni trattate e richiamate, è inevitabile che si rendano necessarie ulteriori occasioni di approfondimento, tanto nell'ambito scientifico, quanto in ambito pubblico e istituzionale. Nell'attuale



fase politica-istituzionale, parte dell'infinita transizione italiana, alle problematiche di matrice storica si sommano nuove criticità, dalla portata incerta.

In quanto organo rappresentativo della comunità nazionale e dotato di specifici poteri e attribuzioni concernenti la produzione normativa, l'istituzione parlamentare si trova al centro di trasformazioni tanto della politica quanto del diritto, sia nei loro aspetti generali sia nei loro risvolti pratici.

Alle trasformazioni dell'agire politico, dei suoi contenuti e delle sue forme di esercizio, si affiancano quelle del sistema politico-istituzionale e della stessa della legalità, nelle sue varie manifestazioni. Benché nel volume si trovino le tracce, gli echi, di questi mutamenti, per certi versi incommensurabili, la chiusura di questa presentazione non può che essere, inevitabilmente, più che un'annotazione: un appunto su un diario di viaggio, traccia di percorso appena intrapreso, del quale si avverte la gravità, si percepisce la rilevanza collettiva, senza poterne scrutare l'orizzonte.

La III Giornata di Studi sull'ordinamento costituzionale a cura del CEST | Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari si è svolta con il patrocinio del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, dell'Università degli Studi di Torino e dell'Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro".