

I Parlamenti Legislatori

di Lucia G. Sciannella

Abstract: *LEGISLATIVE PARLIAMENTS* – In constitutional systems, the extension of the legislative powers of parliaments is the result of historical, legal, institutional and economic factors, the synthesis of which determines the contours of legislative power and the framework within which it is exercised. In particular, parliaments encounter more and more difficulties in addressing and managing the growing complexity, the purely technical character and the speed of many of the developments taking place in the contemporary world: globalization, emergencies, technological revolution, proliferation of organizations and authorities. Through a historical and comparative reconstruction, the article highlights how Parliaments have undergone irreversible transformations that have profoundly changed their logic and balance of power.

Keywords: Comparative Law; Parliaments; legislative power; method of legislation; instrument of law.

1. La ricognizione. Notazioni preliminari

La funzione legislativa rappresenta solo uno delle caratterizzazioni delle istituzioni parlamentari, affermatasi storicamente con l'avvento della modernità, alla luce di un lungo processo evolutivo che affonda le sue radici nel contesto storico europeo.

In effetti, sebbene sia riscontrabile in quasi tutte le società la tendenza a creare organi per discutere, deliberare e rappresentare gli interessi delle varie comunità – si pensi ai “*majlis*” del mondo arabo, al “*panchayat*” indiano o alle “*jirga*” afgane – è stato il continente europeo ad essere sede elettiva di radicamento e di sviluppo dell'organo legislativo, così come inteso nell'accezione moderna del termine, e da qui trapiantato, soprattutto attraverso i processi di colonizzazione, con diversità più o meno accentuate, nella quasi totalità dei continenti.

Secondo le più recenti rilevazioni dell'*Inter-parliamentary Union* (IPU), il numero dei Parlamenti è aumentato in maniera esponenziale a livello globale: 190 su 193 Paesi presentano, nel proprio assetto di governo, una qualche forma di istituzione parlamentare. Ma solo questo dato formale ci dice poco e non ci guida, con una certa esattezza di analisi che dovrebbe appunto emergere dalla lettura del dato, a ritenere tale organo

consustanziale a ogni forma di ordinamento democratico. Si pensi, ad esempio che, nonostante una diffusione quasi planetaria dell'organo parlamentare, l'*Economist Intelligence Unit* 2020 attesta che solo il 45% degli attuali ordinamenti statuali possa qualificarsi "democratico"¹. In altri termini, pur non essendo sinonimo di democrazia, e pur presentando caratteri diversi a seconda del contesto politico, la presenza dell'istituzione parlamentare sembra essere essenziale per l'esistenza stessa di un ordinamento statale, palesando la tendenza generalizzata a creare organi per dibattere, decidere e rappresentare gli interessi della collettività. In ragione della diversità dei contesti ordinamentali in cui sono collocati, i Parlamenti presentano forti elementi di differenziazione in termini di potestà decisionale, influenza e funzione. Ad esempio, il Congresso nazionale cinese, con 3000 membri, è il più grande al mondo, seguito dal Parlamento inglese, con 1400 membri, e da quello indiano. In termini di poteri e funzioni, si individuano organi puramente consultivi, come il *Majlis A'Shura* dell'Arabia Saudita, che è stato istituito nel 1993 come istituzione consultiva, di nomina regia, con un debolissimo potere legislativo, o l'Assemblea nazionale del Vietnam, che si riunisce in plenaria solo per due sessioni della durata di un mese all'anno, ratificando sostanzialmente le decisioni assunte dal partito. All'altra estremità dello spettro di indagine, si individuano il *Bundestag* tedesco e il Congresso statunitense che, in ragione della loro formidabile capacità nell'assumere un ruolo proattivo nell'attività di *Law-Making*, sono considerati organi legislativi particolarmente forti².

¹ Il "Democracy Index" dell'*Economist Intelligence Unit* fornisce una classificazione dello stato della democrazia in 165 paesi (sono esclusi i micro-stati). Il *Democracy Index* si basa su cinque categorie: processo elettorale e pluralismo, funzionamento del governo, partecipazione politica, cultura politica e libertà civili. Sulla base dei punteggi ricavati da una serie di indicatori all'interno di tali categorie, ogni paese viene classificato come: "democrazia piena", "democrazia imperfetta", "regime ibrido" o "regime autoritario" (www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/).

² Come noto, sul punto, un contributo importante, in termini di riflessione teorica, è stato offerto dalla scienza politica, la quale, a partire dagli anni '70, ha messo a punto una tassonomia dei Parlamenti, misurando, tra l'altro, la loro capacità di legiferare. Polsby è stato uno dei primi a tracciare una distinzione tra "arena legislatures" – la cui attività consiste principalmente nel discutere e ratificare le proposte provenienti dal Governo – e "transformative legislatures", con un reale ed autonomo potere decisionale di tipo legislativo (N. Polsby, *Legislatures*, in F.I. Greenstein & N. W. Polsby (cur.), *Handbook of Political Science, V*, Massachussets, 1975, 257 ss.). Anche M. Mezey ha classificato la *performance* dei legislativi in base ai poteri istituzionali (forti, modesti, scarsi) e al sostegno pubblico (esistente o inesistente), individuando ben sei distinte tipologie: accanto ai (pochi) legislativi "attivi", si collocano i Parlamenti "reattivi" all'*input* dell'esecutivo; infine, i Parlamenti con solo poteri formali limitati che vengono descritti come "vulnerabili", "marginali", o "minimi" (M. Mezey, *Legislature compare*, Durham, 1979, 36). Più recentemente, sono stati avviati ambiziosi tentativi di misurazione del potere dei Parlamenti, come quello condotto da S. Fish e M. Kroenig, basato sul «*Parliamentary Power Index*» (IPP), che prende in considerazione 32 indicatori in 158 Paesi, al fine di misurare l'influenza del Parlamento sull'esecutivo, la sua autonomia istituzionale, la sua autorità in alcune aree specifiche e la sua capacità istituzionale. L'approccio alla misurazione della "forza" dei legislativi è stato originale e, per la prima volta,

I dati appena forniti evidenziano come i ruoli tradizionali di queste istituzioni si siano evoluti e sviluppati nel tempo in risposta alle esigenze delle società in cui sono stati impiantati. Così, ad esempio, l'evoluzione dei Parlamenti negli Stati dell'Europa orientale, a partire dai primi anni Novanta, è stata frutto non solo dell'influenza esercitata dai modelli tedesco e, in parte, francese e dell'eredità sovietica, ma anche del portato storico che si era legato alla lunga evoluzione delle prime forme assembleari diffuse in quei Paesi (si pensi al forte potere di cui poté godere il *Sejma* polacco fino al XVIII secolo).

I Parlamenti africani e del continente indiano hanno invece risentito fortemente, come già accennato, l'influenza dell'eredità coloniale. La prassi del Governo britannico – risalente addirittura alla fondazione delle prime colonie nordamericane del XVII secolo - di istituire consigli legislativi al solo scopo di creare organismi che fungessero da elemento di collante con il Governo della madrepatria, ha consentito di impiantare stabilmente, dopo l'indipendenza, organi parlamentari dotati di una sufficiente autonomia sul piano dell'attività legislativa³. Anche i Parlamenti dell'Australia, del Canada e della Nuova Zelanda sono stati plasmati sulla base dell'eredità coloniale e l'implementazione di una forma di governo parlamentare ha poi funto da modello in altri contesti nazionali. Diversamente, nell'Africa francofona e lusofona, in cui è solo a seguito dei processi di decolonizzazione che i singoli ordinamenti hanno trapiantato localmente modelli e tradizioni francese, belga e portoghese⁴.

ha aperto la possibilità di una comparazione basata su una molteplicità di indicatori, partendo dalla classificazione delle forme di governo (S. Fish, M. Kroenig, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York, 2009).

³ Molto interessante è l'ampio studio curato da J. Barkan sui poteri dei legislativi nelle democrazie africane emergenti, costruito – anche in questo caso – attorno alla questione se più democrazia porti a legislativi più forti o, viceversa, legislativi più forti conducano a democrazie più solide. La premessa del lavoro è che i legislativi in tutta l'Africa subsahariana sono generalmente piuttosto deboli, sebbene abbiano rafforzato il loro ruolo con l'avvio dei processi di democratizzazione, sebbene questi ultimi siano caratterizzati da parzialità e discontinuità. L'analisi di Barkan ha riguardato sei casi di studio – Benin, Ghana, Kenya, Nigeria, Sudafrica e Uganda – e ha preso in considerazione quattro funzioni fondamentali: rappresentanza, potere legislativo, rapporto con l'esecutivo e legislazione elettorale. I risultati offrono spunti interessanti che potrebbero avere rilevanza anche al di là dell'area africana subsahariana (J.D. Barkan (cur.), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, London, 2009).

⁴ In tale contesto, piuttosto recente è l'analisi di S. Morgenstern sui legislativi sudamericani, che si muove lungo la nota distinzione tra assemblee attive e assemblee reattive. Lo studio tocca i casi di Argentina, Brasile, Messico e Cile, applicando ai rispettivi legislativi i criteri utilizzati da Mezey, ossia la relazione esecutivo-legislativo, il ruolo dei partiti politici e la struttura del processo legislativo. Il materiale empirico prodotto è di notevole pregio. Ma, alla fine, conclude che, in termini di poteri decisionali, i legislativi sudamericani valutati possono ritenersi tutti "reattivi" anziché "proattivi" (S. Morgenstern, *Towards a Model of Latin American Legislatures*, in S. Morgenstern, B. Nacif (cur.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, 2002, 8; si veda inoltre, G. Cox, S. Morgenstern, *Reactive Assemblies and Proactive Presidents: a Typology of Latin American Presidents and Legislatures*, Chicago, 1998

Le problematiche, dunque, riguardanti la comparazione del ruolo e dell'attività dei legislativi sono innumerevoli. I legislatori operano in ordinamenti diversificati e rappresentano società che differiscono, a volte in modo apprezzabile, per struttura, ricchezza e benessere. Mostrano disparati livelli di evoluzione istituzionale, lavorano secondo molteplici regole procedurali e operano in contesti con diversificati gradi di stabilità politica. Sicché è chiaro che classificare la maggior parte dei legislativi in un grande paniere costruito sulla misurabilità del grado di potere politico – ricomprendendo realtà tra loro estremamente diversificate – serve solo a nascondere le singolarità nelle *performances* dei legislativi, lasciando sullo sfondo il vero nodo gordiano, ossia quello di individuare gli elementi di differenziazione tra un'assemblea politicamente forte e un'assemblea che invece ha solo un ruolo di influenza politica nell'ambito dell'attività di *Law-Making*⁵.

Con l'analisi che segue si intende solo offrire un contributo alla comprensione del senso che il tema dei Parlamenti legislatori assume, perciò, nel dibattito gius-comparatistico contemporaneo, intraprendendo una rassegna, in chiave sia diacronica che sincronica, degli ordinamenti costituzionali contemporanei. Ovviamente ciò non può significare che a questo fine saranno analizzati i sistemi vigenti in tutti i paesi del mondo, il che non sarebbe possibile e probabilmente neanche produttivo. L'obiettivo è quello di tentare di identificare gli sviluppi più significativi che si sono verificati nei contesti ordinamentali che appaiono più indicativi per il livello evolutivo raggiunto, nonché per la funzione di modello che hanno assunto rispetto agli altri.

2. Le origini dell'istituto parlamentare

Il profondissimo radicamento storico dell'istituto parlamentare chiama, in prima istanza, a un compito storico-ricostruttivo, in quanto non è possibile non confrontarsi con una stratificazione di significati che continuano a incidere in maniera rilevante anche nella contemporaneità⁶. Tale approccio mira a rendere possibile un confronto tra le diverse incarnazioni storiche del "Parlamento", prendendo in esame alcune significative aree storico-culturali della tradizione occidentale, a partire da quella inglese – lungo la traiettoria che dal medioevo spinge sino alla rivoluzione gloriosa – dall'esperienza più

(biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Cox-Morgenstern.pdf).

⁵ In tal senso, T. Groppi pone in evidenza la carenza di studi atti a interrogarsi «sull'influenza della tradizione o della cultura, che invece appare, già a una osservazione superficiale, un elemento non trascurabile: i paesi nei quali il parlamento sembra offrire una migliore prestazione infatti non appartengono tanto a una specifica area geografica, quanto soprattutto a una tradizione e cultura (...)» (T. Groppi, *Occidentali's Karma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti "estranei" alla tradizione giuridica occidentale*, in www.federalismi.it, 5/2019, 7).

diretta da quest'ultima, ossia quella statunitense e, successivamente, la rivoluzione francese, con l'importante sostrato ideale, giuridico e filosofico che essa rappresentò dal punto di vista dell'affermazione del costituzionalismo contemporaneo.

2.1. Il Parlamento inglese dal medioevo al Settecento

Negli innumerevoli studi storici sulle origini dei Parlamenti è diffusa l'affermazione per cui essi, pur avendo origini antichissime, abbiano conosciuto un vero e proprio momento di cesura tra il XVIII e la prima metà del XIX secolo, allorquando venne a prodursi una vera e propria rottura nell'evoluzione istituzionale di tale organo, segnando l'avvio di una nuova realtà concettuale, sotto l'identico nome di "Parlamento", ma sulla base di profili e presupposti radicalmente diversi, quando non nettamente opposti, a quelli che fino ad allora avevano contraddistinto il destino di tale entità politica. Sono gli anni in cui venne a definirsi un moto di profondo cambiamento, drasticamente concepito come una sepoltura del "vecchio" e la nascita di qualcosa di radicalmente nuovo e dai toni rivoluzionari.

Si tratta di uno spettro cronologico che si dipana secondo un andamento temporale e funzionale distinto in Inghilterra rispetto al resto del continente. Nell'isola britannica, infatti, un insieme di fattori politici, giuridici e, non da ultimo, geografici, ne determinò un assetto istituzionale del tutto originale⁷, con il riconoscimento, già a partire dalla fine del XVI secolo, in capo al Parlamento – inteso quale unità della comunità politica nella congiunzione del Re, dei *Lords* e dei Comuni (*King in Parliament*) – del ruolo di «più elevato ed assoluto potere del reame d'Inghilterra»⁸. In tale contesto, già a seguito degli eventi che condussero allo scisma con la chiesa cattolica, il Parlamento suggellava il suo ruolo di suprema istanza del Paese, luogo di riunione di tutte le sue componenti che decidevano di se stessi e che, in tale veste, assumevano deliberazioni che vincolavano tutti e ciascuno⁹. In

⁷ Cfr., tra la sterminata letteratura sul tema, H. Janin, *Medieval Justice: Cases and Laws in France, England and Germany, 500-1500*, London, 2004, 161 s.; D.L. Keir, *The Constitutional History of Great Britain Since 1485*, London, 1965, 268 ss.; G. Burgess, *The Politics of the Ancient Constitution: An Introduction to English Political Thought, 1600-1642*, London, 1922, 125 ss.; F.W. Maitland, *The Constitutional History of England (1908)*, Cambridge, 1968, 54 ss.; G.R. Elton, *The Tudor Constitution. Documents and Commentary*, II ed., Cambridge, 1986; L. Sturlese, *Il Re e i Lords nel parlamento medievale inglese*, Milano, 1963; G.G. Florida, *La Costituzione dei moderni*, cit., 54-55; N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, 1988, 11 ss.; A. Vedaschi, *Parlamenti: storia e diffusione*, in G.F. Ferrari (cur.), *Diritto pubblico comparato*, Milano, 2010, 207 s.; N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, cit., 66 ss.; G. Marongiu, *op. cit.*, 56 ss.

⁸ Così secondo la nota formula pronunciata da Thomas Smith nel *De Republica Anglorum* (1565-1583), 48-9, in G.G. Florida, *La Costituzione dei moderni*, cit., 168.

⁹ Nell'esperienza inglese, la dottrina della sovranità del Parlamento è, a sua volta, intimamente legata all'idea medievale del "rule of law", in virtù della quale tutti i poteri pubblici, incluso il Re, dovevano ritenersi sottoposti alla legge. La sottoposizione del Re alla legge è proclamata da H. de Bracton in "*De Legibus et Consuetudinibus Angliae*" (1272) e racchiusa nel noto brocardo

questi cruciali passaggi trovò piena affermazione la teoria della rappresentatività dell'organo parlamentare, unitamente a quella della sua onnipotenza legislativa, viste lucidamente come le due facce della stessa medaglia, fondamento e conseguenza o, reciprocamente, regola costituzionale e sua giustificazione¹⁰.

È così che, a partire da questo importante tornante storico, il Parlamento inglese acquisì una posizione centrale nell'ambito del sistema di governo, successivamente consolidata a seguito delle due "rivoluzioni parlamentari" del XVII secolo. In particolare, la prima condusse all'esperienza radicale – pur temporanea – dell'instaurazione di un nuovo sistema costituzionale, con l'abolizione della monarchia, ad opera di un Parlamento che aveva assunto l'onnipotenza di un'assemblea costituente (in specie grazie al *Triennial Act*, con cui Carlo I era stato spogliato della fondamentale arma di difesa della Corona nei confronti dei Comuni, cioè lo scioglimento)¹¹, mentre la seconda rivoluzione portò alla stabile

"Lex facit Regem". Bracton riconosceva al Re inglese, da un lato, l'assoluta libertà di approvare e modificare le norme giuridiche necessarie per esercitare il "*Gubernaculum*", nella forma di "*leges*", "*constituciones*", "*assisa*" ma, dall'altro, la limitata potestà di intervenire sulla "*lex terrae*", la quale poteva essere modificata o derogata solo con l'intervento di tutte le componenti del regno, riunite nella *Curia Regis*. Ed è proprio alla "*lex terrae*" che Bracton si rivolgeva quando segnalava, in uno dei suoi passaggi più noti, che «*Ipsa autem rex non debet esse sub homine sed sub deo et sub lege, quia lex facit regem*».

¹⁰ È soprattutto l'*Act of Supremacy*, approvato dal Parlamento nel 1559, a rappresentare con particolare evidenza la piena consapevolezza e il pieno consolidamento dei due caratteri essenziali di un Parlamento moderno, ossia il principio rappresentativo («We, the Lords spiritual and temporal and the Commons assembled in this present Parliament, representing the whole body of the realm...») e la disponibilità del potere legislativo (pienamente affermato nel passaggio, contenuto nell'Atto, in cui si dispone la reviviscenza e si reintroduce la disciplina di sostegno e di protezione della supremazia della Corona sugli affari spirituali, con giuramenti, sanzioni penali e norme sulla dottrina religiosa). Peraltro, per quanto concerne l'evoluzione costituzionale, la riforma religiosa consentì al Parlamento di innovare l'ordinamento giuridico con interventi normativi di vasta portata. Si pensi, in particolare, all'acquisizione del patrimonio ecclesiastico e la rivendita di esso, alla legislazione in materia civile e commerciale, con intervento in merito all'estensione delle libertà economiche e alla soppressione di molte corporazioni. Insomma, per il regno inglese tale periodo segnò una straordinaria espansione economica e sociale in ragione di riforme di vasta portata, che ebbero al centro il ruolo istituzionale e politico, rappresentativo e legislativo del Parlamento. E tale eccezionale affermazione procedette in modo quasi inavvertito, in ragione della piena consonanza di interessi, di obiettivi e di metodi tra il Parlamento e la Corona. Cfr. G.R. Elton, *The Tudor Constitution. Documents and Commentary*, Cambridge, 1982, 75 ss.

¹¹ Il Seicento venne a coincidere con la fase più dialettica e critica della storia costituzionale inglese, caratterizzata dalla radicale opposizione tra le pretese assolutistiche degli Stuart e la forte opposizione del Parlamento. All'organo parlamentare (enucleato nella formula del "*King in Parliament*") veniva riconosciuto il potere di creazione del mondo giuridico. Ogni atto del Parlamento era destinato, potenzialmente, a rinnovare l'intero ordinamento giuridico, potendo modificare ogni aspetto della "*Law of the Land*" e, dunque, la stessa, "costituzione". Ma questo assunto poteva dirsi fondato nella misura in cui ci si muoveva alla luce dell'assunto implicito nella formula del "*King in Parliament*", in base al quale ciascuna delle tre componenti – Re, Lords e Comuni – incontrava limiti giuridici nella presenza e nel necessario consenso

trasformazione della forma di governo mediante l'instaurazione della monarchia costituzionale, ad opera di un Parlamento postosi come organo in grado di disporre della Corona e dell'intero paese, che dettava col *Bill of Rights*¹² i principi che avrebbero condizionato il futuro assetto costituzionale del regno.

Ulteriori atti legislativi, approvati durante il regno di Guglielmo III, andarono a completare e, sotto taluni profili, conclusero la parabola del *Bill of Rights* del 1689. Esse furono, anzitutto, il *Triennial Act* del 1694, in virtù del quale si obbligava il Re a convocare il Parlamento almeno una volta ogni tre anni, il *Civil List Act*, con cui il Parlamento fissò la somma annuale per far fronte alle necessità economiche della Corona e, infine, il *Settlement Act*, approvato nel 1701, allo scopo di garantire la linea dinastica. A partire, dunque, dalla Rivoluzione Gloriosa, il sistema di governo inglese veniva rifondato sull'esclusiva fonte di legittimazione parlamentare, ritenuto centro propulsore in grado di garantire la continuità istituzionale all'interno del Paese. Come dichiarato nel *Bill of Rights*, le due Camere costituivano insieme «la rappresentanza piena e libera della Nazione», eclissandosi dall'orizzonte di governo l'antico modello del *King in Parliament*. Dunque, si compiva nuovamente, come già accaduto durante il XVII secolo, il passaggio rivoluzionario segnato da una forte concentrazione di potere nelle mani del Parlamento ma che, neanche questa volta, comportò la definitiva rottura con la monarchia. In effetti, tali eventi sembrarono nuovamente suggerire la necessità di confermare, almeno come elemento di garanzia nel governo ordinario del paese, la presenza della Corona¹³, diventata elemento di

delle altre, nonché nelle regole consuetudinarie e negli *Statutes* in genere. Se, in un primo momento, ciò condusse alla difesa della "costituzione" contro i tentativi di sovversione del Re, successivamente, dinanzi all'esplosione del conflitto politico, emerse, nella parte più estremista della fazione parlamentare, l'idea rivoluzionaria di ripensare, in termini radicali, la struttura giuridica del governo del paese. G.E. Aylmer, *Rebellion or Revolution? England from Civil War to Restoration*, Oxford, 1986, 214 ss.; J.J. Baker, *An Introduction to English Legal History*, Butterworth, III ed., Hampshire, 1990, 244 ss.; P. Little, D.L. Smith, *Parliaments and Politics during the Cromwellian Protectorate*, Cambridge, 2007, 170 ss.

¹² Basti, tra l'altro, richiamare la clausola del *Bill of Rights* che riconosceva «the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament», andando in tal modo a consacrare definitivamente – in una fonte di valore costituzionale – la «pienezza del potere della camera nel determinare i modi e le regole della propria condotta» (così G.G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 14).

¹³ Degli sviluppi di tali significative impostazioni ne diede piena testimonianza la stessa dottrina giuridica inglese del tempo, tra cui le brillanti osservazioni di W. Blackstone, secondo cui «Il re non può lui stesso introdurre alcun cambiamento nelle leggi attualmente stabilite; ma può approvare o disapprovare i cambiamenti proposti ed acconsentiti da entrambe le camere. Il potere legislativo non può, dunque, senza il consenso dello stesso potere esecutivo, restringere alcuno dei diritti che a quest'ultimo potere sono attribuiti dalla legge; poiché la legge non può cambiare a meno che tutti i poteri non siano d'accordo per cambiarla. Questo controllo rispettivo di tutte le parti tra loro è realmente ciò che costituisce l'eccellenza del governo inglese. Mel legislativo, il popolo è un freno per la nobiltà, e la nobiltà per il popolo,

cerniera dell'assetto istituzionale, chiamata a gestire il sempre più complesso apparato pubblico. D'altro canto, la stessa affermazione della centralità dell'organo parlamentare non sarebbe di converso sfociata in un'assoluta supremazia dell'organo parlamentare, in quanto l'operato stesso di tale organo doveva dirsi fortemente condizionato dal rispetto del *common law*.

A partire dalle modifiche intervenute lungo tutto l'arco del XVIII e XIX secolo, tali presupposti dei reciproci sostegni – che rendeva la società inglese pervicacemente diseguale e la sua “costituzione” pattizia – conobbe un progressivo affievolimento, in favore dell'emersione di un nuovo concetto di cittadinanza, che proiettava ora l'elettorato, in una forma indistinta, in Parlamento – o meglio, nella Camera di comuni – sempre più sede di una rappresentanza indifferenziata.

In questo mutato contesto, la stessa “costituzione” veniva a riflettere non tanto l'equilibrio e la contrattazione fra i diversi elementi costitutivi del regno, quanto l'insieme di norme e consuetudini che si formava attraverso le relazioni tra Re, Governo e Camera dei comuni e che sarebbe sfociato, a partire da fine Settecento, nella piena affermazione del dogma dell'onnipotenza del Parlamento, ben enucleato nei commenti dei principali pensatori dell'epoca, da Blackstone a De Lolme; quell'onnipotenza che era stata già in passato esaltata da Smith, come insieme delle tre principali componenti del Regno, ma che ora riguardava, in via esclusiva, l'organo parlamentare, il quale veniva ad enucleare la completezza del potere in forza del suo carattere rappresentativo; una rappresentatività che escludeva, di fatto, il Re ma, al contempo, marginalizzava anche la Camera dei *Lords*, esaltando invece il ruolo dei Comuni, in un crescendo che seguiva i molteplici sviluppi della riforma elettorale¹⁴.

Certo, questa rappresentazione, in verità, si presentava in termini eccessivi, almeno perché il Parlamento continuava, in ogni caso, a doversi

per il mutuo privilegio di ciascuna parte di respingere ciò che l'altra abbia deciso; e lo stesso diritto, esercitato dal re sull'una e sull'altra [*parte*], preserva il potere esecutivo da ogni usurpazione. E lo stesso potere esecutivo è a sua volta trattenuto entro i suoi giusti limiti dalle due camere, che hanno il privilegio di inquisire, di accusare e di punire la condotta non del re – ciò che distruggerebbe la sua indipendenza costituzionale – ma, ciò che è ben più utile per il pubblico bene, quella dei suoi consiglieri male intenzionati e perversi. È così che ciascuna delle branche del nostro sistema politico appoggia le altre, riceve il loro appoggio, e serve loro da regolatore così come le altre servono ad essa» (W. Blackstone, *Commentari sulle leggi d'Inghilterra (1765-1769)*, lib. I, cap. II, (trad.it.), in G.G. Florida, *La costituzione dei moderni*, cit., 187).

¹⁴ In altre parole, se prima la “Costituzione” si concretizzava nella formula “*The King in Parliament*”, a partire dalla XIX secolo, essa era unicamente identificabile nel Parlamento e, in particolare, nella Camera dei comuni; con la non poca differenza che “*The King in Parliament*” era un sistema di regole tra istituzioni diverse, mentre la Camera elettiva rappresentava sempre più un'istituzione monolitica e granitica nel suo essere la proiezione reale del Paese. A questa stregua divenne sempre più credibile ritenere che la decisione dei Comuni rappresentasse la nazione che decideva su se stessa.

confrontare con il Governo e la maggioranza partitica¹⁵. Tuttavia, si cominciava a radicare in maniera forte la convinzione, tanto più fondata quanto più tale confronto con il Governo avveniva in termini di consonanza e di collaborazione, che la Costituzione era in effetti nelle mani della Camera dei Comuni: fino al punto che quest'ultima si proiettava così profondamente in questa logica che ne rimaneva, in taluni casi, perfino accecata. E ciò che sarebbe, di lì a poco, venuto ad emersione, nel dialettico confronto con le colonie americane.

2.2. Le istituzioni del nuovo mondo: l'organo legislativo nel costituzionalismo americano delle origini

Nella genesi degli Stati Uniti d'America, i vari momenti fondativi del nuovo ordine costituzionale parteciparono tutti di una serie di aspetti ideali che sembrarono rincorrersi vicendevolmente.

Il primo era il patrimonio, insieme culturale e giuridico, che i coloni disponevano in quanto cittadini inglesi. Sotto questo profilo, piuttosto che sovvertire le istituzioni tradizionali, il costituzionalismo americano, in via di principio, si propose come baluardo di difesa dei valori tradizionali inerenti all'assetto di potere e di libertà proprio della tradizione giuridica inglese.

Il secondo aspetto derivava dalla natura della nuova realtà istituzionale, che spinse i coloni – così come avevano fatto i Comuni un secolo prima – a rifondare il patto rotto dal sovrano inglese, sulla base di un ampio patrimonio tradizionale di diritti, cultura e acquisizioni giuridiche che era stato importato nel nuovo mondo attraverso le Carte regie e che era servito per dare vita a un solido sistema di autogoverno locale. Ciò fece sì che il costituzionalismo americano assumesse, sin dal suo esordio, un'indubbia natura contrattualistica derivante non già dallo stato di natura, bensì dal solido quadro giuridico che si era stratificato attorno al *common law*¹⁶.

Il terzo aspetto del costituzionalismo americano derivò dalla pluralità di livelli di potere su cui esso venne a instaurarsi e, successivamente, a operare, giacché vi era presente non solo l'indistinta comunità politica di cittadini inglesi d'America, ma anche i governi locali delle ex-colonie, trasformati, dopo il 1776, in comunità politiche “*superiorem non recognoscens*”. Essi furono entrambi partecipi del processo costituzionale che,

¹⁵ V. su questi aspetti, da ultimo, M. Loughlin, *The British Constitution. A very Short Introduction*, Oxford, 2013, 11 ss.; M. Rush, *Parliament Today*, Manchester, 2005, 37 ss.

¹⁶ Quasi tutte le Carte regie contenevano la clausola che riconosceva in capo ai coloni «tutte le libertà, franchigie e immunità proprie dei liberi cittadini e dei sudditi naturali del re inglese». È quasi certo che tale clausola fu fortemente voluta da Coke, coautore di molte Carte, che, come noto, vedeva nel *common law*, più che nel Parlamento, la più efficace difesa contro l'assolutismo. Ma i principi medievali introdotti in comunità che sorgevano *ex novo* in spazi disabitati, dove il peso della storia si scoloriva di fronte alle difficoltà e alle necessità della frontiera, acquistarono subito una dimensione nuova e diversa. Cfr. in merito, C.H. McIlwain, *The Transfer of the Charter to New England and its Significance in American Constitutional History*, in *Proceedings of the Massachusetts Historical Society*, 63 (1929), 53 ss.

in un primo momento, portò all'approvazione delle Costituzioni statali¹⁷ e, successivamente, alla Convenzione di Filadelfia, in cui, com'è noto, a "contrattare" i contenuti della Carta costituzionale vi furono non solo i cittadini, ma anche gli Stati¹⁸.

Tutti questi aspetti confluirono nella Costituzione del 1787, la quale, muovendosi lungo il solco ideale tracciato, da un lato, dal principio della separazione dei poteri e, dall'altro, dalla formula dello Stato misto, coniugò sovranità popolare e limiti all'onnipotenza delle maggioranze attraverso un sistema di democrazia temperata. Tale sistema era assicurato da un gioco complesso di pesi e di contrappesi, destinato ad operare sia nei rapporti fra gli organi federali (bicameralismo, veto presidenziale sulle leggi, partecipazione del Senato nell'esercizio del potere esecutivo), sia in quelli fra la federazione e gli Stati¹⁹. A partire da questo momento, emersero, a tutti gli effetti, soluzioni istituzionali che segnarono una significativa distanza tra l'esperienza americana e quella della madrepatria inglese. Nello spirito della Costituzione statunitense, intesa come legge "paramount" contro il dispotismo si affermò la riscoperta della supremazia di leggi fondamentali sul potere politico, che aveva radici nell'Inghilterra medievale e negli echi delle battaglie di sir Edward Coke²⁰. Peraltro, l'idea di una legge superiore affondava le sue radici nella preistoria del costituzionalismo americano, innestata sul tronco dell'esperienza coloniale, in cui i gruppi minoritari, allontanatisi dalla madrepatria, tentarono di affermare e difendere il portato ideale libertario derivante da costole del protestantesimo.

¹⁷ Il primo passaggio, quello che si compì a livello statale con la trasformazione delle colonie in Stati indipendenti, giunse a maturazione attraverso lo strumento delle *Conventions*, cioè delle assemblee che si formarono con le modalità tradizionali di elezione, ma che si autoconvocarono e si attribuirono il compito di elaborare le nuove Carte costituzionali. Analogamente a quanto accaduto, qualche secolo prima, in madrepatria, al centro del passaggio istituzionale, vi fu il ricorso al modello del *Convention Parliament*, ovvero sia l'espressione più pura del principio rappresentativo, incaricato di fondare *ex novo* le regole costituzionali fondamentali. Le *Conventions* statali diedero vita a un inedito processo costituente che utilizzò ampiamente le strutture esistenti, pur innovandole profondamente. Così facendo, sulla scia dell'assetto istituzionale coloniale, si costruì un sistema di tipo duale, nel senso che il popolo disponeva di due canali di manifestazione della volontà che si orientavano, l'uno, nella previsione di un organo esecutivo elettivo, incarnato dal Governatore e, l'altro, nell'istituzionalizzazione di un'assemblea rappresentativa che, similmente allo schema già ben consolidato nell'esperienza coloniale, era di tipo bicamerale, con una dialettica tra queste due entità, cui corrispondeva anche una certa tendenziale separazione dei poteri.

¹⁸ Accanto alle sempre attuali riflessioni di M. Jensen, *The Founding of a Nation. A History of the American Revolution 1763-1776*, Oxford, 1968, 11 ss., si veda, G.S. Wood, *The American Revolution: A History*, New York, 2002; M.W. Kruman, *State Constitution Making in Revolutionary America. Between Authority and Liberty*, 1997; M.S. Paulsen, L. Paulsen, *The Constitution. An Introduction*, London, 2017.

¹⁹ T.J. Lowi, *The Personal President. Power Invested Promise Unfulfilled*, London, 1985; S. Fabbrini, *Il principio democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, 1999; S. Fabbrini, S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2001.

²⁰ C.H. MacIlwain, *op.cit.*, 159 ss.; N. Matteucci, *op. cit.*, 1987, 15 ss.

Si comprende allora la scelta dei *Founding Fathers* di puntare, da un lato, su un assetto multilivello della repubblica federale, in grado di contenere i conflitti e limitare le dinamiche maggioritarie²¹ e, dall'altro, su una Costituzione rigida, che è tale in quanto prevedeva «specifiche limitazioni del potere legislativo» e affidava al giudiziario il compito di mantenere «il corpo legislativo nei limiti imposti al suo potere»²².

2.3. L'organo legislativo nel costituzionalismo rivoluzionario francese

Lungo direttrici diametralmente diverse si è invece dipanato il processo di affermazione e di consolidamento dell'organo legislativo in Francia²³. Com'è noto, l'evoluzione delle antichissime assemblee per ceti era stata bloccata dall'affermazione brutale del potere assoluto del sovrano, rivendicato anche sul piano formale con l'interruzione, a partire dal 1614, della prassi di convocare periodicamente gli Stati Generali²⁴. Questi ultimi sarebbero posti stati risvegliati al culmine della crisi della monarchia di fine Settecento, nel contesto di una profondissima crisi sistemica originatasi da un'economia ormai asfittica e da un altrettanto decadente apparato di potere, sullo sfondo di un clima culturale vivificato dalle idee illuministiche²⁵.

La convocazione degli Stati generali sfociò – in pochissimo tempo – nella direzione opposta a quella voluta dalla monarchia e la stessa riunione separata del terzo stato diede l'occasione per sostituire il fondamento qualitativo della rappresentanza dell'*ancien régime*, con il fondamento quantitativo della rappresentanza moderna²⁶. Quest'ultima venne a fondarsi su una condizione indifferenziata, uguale per tutti i rappresentati, in cui – venendo meno l'appartenenza a un determinato *status* – assunse a tutti gli effetti le sembianze dell'appartenenza a insieme indifferenziato di soggetti eguali che costituiva, come “una e indivisibile”, la Nazione e che, in forza di ciò, manifestava in via esclusiva la “*volonté générale*” attraverso gli atti approvati all'interno dell'assemblea²⁷. In questo contesto, il riconoscimento formale dell'onnipotenza del legislatore – e la conseguente centralità della legge – non poteva non compiersi nella Dichiarazione dei diritti e, in

²¹ *The Federalist*, n. 11.

²² *The Federalist*, n. 78.

²³ G. Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1983, t. IV, 175.

²⁴ J. Krynen, *La représentation politique dans l'ancienne France: l'expérience des États généraux*, in *Droits*, 1987, 6, 34 ss.

²⁵ Cfr. M. Ozouf, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, 1988, 821 ss.

²⁶ Storicamente, tale momento trova concretizzazione nell'affermazione contenuta nella Dichiarazione del 17 giugno 1789, secondo cui «l'Assemblée, délibérant après la vérification des pouvoirs, reconnaît que cette assemblée est déjà composée des représentants envoyés directement par les quatre-vingt-seize centième au moins de la Nation».

²⁷ In tal modo, «il carattere unitario di una rappresentanza “nazionale” comportava già di per sé che i suoi membri avessero la libertà di movimento necessario per elaborare quelle soluzioni di sintesi che, ottenendo il consenso della maggioranza dei deputati, potessero valere come “*volonté générale*” (così G.G. Floridia, *La Costituzione dei moderni*, cit., 117).

particolare, nelle enunciazioni racchiuse nel suo art. 6: «La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse».

Sotto questo profilo, la Dichiarazione, lungi dal definire la legge, ne parlava in termini ideali, quale fonte ordinaria e suprema del sistema, chiamata non a tanto a porre limiti al nuovo ordine, quanto a individuare un programma cui dare concretizzazione²⁸. In ragione di tale approccio, la legge acquisiva una portata fondamentale programmatica, individuando i diritti non come constatazione di norme giuridiche già esistenti, da tutelare nei riguardi dell'autorità, bensì come modelli di norme giuridiche da porre in essere da parte del legislatore²⁹. In altri termini, la Dichiarazione, scritta teoricamente per essere un limite al legislatore, finì con il dettare un programma per quest'ultimo, il quale venne ritenuto l'unico soggetto attraverso cui poteva attuarsi la positivizzazione dei diritti. E questa funzione prese forma, nella Dichiarazione stessa, attraverso l'istituto della riserva di legge, il quale, nel quadro "monistico" della stessa, funse da norma sulla produzione giuridica, chiamata cioè a fissare i contenuti dei diritti stessi, escludendo in assoluto interventi normativi di altre autorità che non fosse l'organo legislativo e, dunque, lasciando agli altri poteri il solo compito di applicare in concreto la disciplina legislativa³⁰. In tal modo, la stessa assemblea legislativa, soprattutto in forza dell'art. 6 della Dichiarazione, venne a prefigurarsi come organo centrale e primario del nuovo ordine giuridico, con una legittimazione di natura costituente che avrebbe rappresentato, in prospettiva, uno dei problemi più significativi del costituzionalismo rivoluzionario, impedendo di individuare una linea di cesura tra i due momenti, anzi, non escludendo che, in realtà, l'assemblea potesse incarnare – in linea con la visione rousseauiana – una specie di contratto sociale permanente, ovvero il luogo in cui la Nazione potesse discutere e assumere le decisioni riguardanti tutta la Nazione³¹.

La concezione rivoluzionaria del diritto evocava, dunque, non

²⁸ «Je définis la Révolution l'évènement de la loi, la résurrection du droit, la réaction de la Justice»: così J. Michelet, *Histoire de la Révolution française (1847)*, Paris, 1868, 1.

²⁹ La legge venne a rappresentare l'atto «révolutionnaire par excellence» (E. Guibert-Sledziewski, *Raison politique et dynamique des lois dans la Déclaration*, in *Droits*, 8(1988), 37.

³⁰ V., in merito al significato della riserva di legge, G.G. Floridia, *La costituzione dei moderni*, cit., 128; A. Di Giovine, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1969.

³¹ Questa iniziale indistinzione qualitativa tra il momento costituente e il momento costituito avrebbe avuto, in prospettiva, conseguenze dirette sull'andamento della rivoluzione, in quanto avrebbe comportato, in una prima fase, la rottura tra Re e assemblea nel contesto della Carta del 1791 e, in una seconda fase, l'istituzionalizzazione – con il modello della Convenzione – di una sorta di "costituente permanente". La necessità di dover sottoporre a qualche vincolo lo strapotere dell'assemblea avrebbe poi portato la Carta termidoriana del 1795 a parcellizzare il potere legislativo in una moltitudine di organi, così da impedire a chiunque di porsi come supremo e unico rappresentante. G.G. Floridia, *La costituzione dei moderni*, cit., 131.

l'immagine di un sistema giuridico ordinato che veniva a collocarsi al di sotto della Costituzione, bensì una sfera omogenea in cui tutto risultava assorbito dalla legge, facendo dello Stato francese epigone di uno "Stato legale" più che di uno "Stato di diritto", a sua volta plastica espressione di quel "legicentrismo" che ne avrebbe condizionato l'evoluzione fino a tempi più recenti³².

Due aspetti spinsero nella direzione del riconoscimento dell'assoluta supremazia dell'assemblea e della legge. Da un lato, il postulato della "omnicompetenza" del legislatore: non vi era ambito dell'attività umana di cui la ragione – e dunque, la legge – non potesse avere cognizione e, dall'altro, la concezione della legge come norma generale e astratta che, in quanto tale, non poteva determinare rischi per i diritti dei singoli³³.

La Dichiarazione dei diritti si limitò a definire il "ruolo" della legge quale norma sulla produzione giuridica, lasciando poi alla Costituzione del 1791 il compito di definire la natura dell'atto legislativo e, con essa, di sistematizzare il sistema delle fonti: «Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi. Le Roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance. Le Roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la loi qu'il peut exiger l'obéissance» (art. III, tit. III, cap. II, sez. I)³⁴. In base al Titolo III, c. III, sez. 3, art. 6, della Costituzione del 1791, «Le décrets du Corps législatif on force de loi et portent le nom et l'intitulé de lois». Dunque, si affidava esclusivamente all'assemblea la competenza generale a dettare norme regolatrici dell'ordinamento. Così, ad esempio, secondo l'art. 8, «Les décrets du Corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques, porteront le nom

³² J. Chevallier, *L'État de droit*, in *Rev. Dr. Pol.*, 313(1988), 322 ss.

³³ In tal senso, cfr. S. Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, 1988, 373.

³⁴ Accanto al ruolo della legge, la Cost. del 1791, enfatizzava la stessa centralità dell'organo parlamentare, attribuendo ad esso una serie di funzioni dal quale emergevano indicazioni assai significative sul tema del rapporto tra legislativo e amministrazione. Difatti, nella sez. I, cap. III, Tit. III, intitolata "*De l'exercice du pouvoir législatif*" vi si trovava una lunga serie di articoli sui poteri e funzioni dell'assemblea legislativa, a partire dall'elenco contenuto all'art. 1, in base al quale, a quest'ultima competevano una serie variegata di funzioni, che si dipanava dall'attribuzione di un potere legislativo generalizzato, o generale, che non trovava confini di materia, a competenze di tipo provvedimentale. In particolare, erano di tal natura quelle relative alla soppressione di uffici pubblici e, addirittura, alla decisione sulla consistenza dell'esercito. Una larga parte di questo elenco conteneva indicazioni che non si potevano semplicemente intendere come una riserva alla legge di certi spazi di normazione, ma sembravano andare al di là, perché alcuni oggetti, per il modo stesso in cui venivano indicati, non erano attribuiti al potere legislativo come oggetto di normazione, bensì come oggetto di un potere di natura amministrativa. Da quanto appena detto, emergeva un quadro in cui al mancato *vulnus* della separazione dei poteri sul piano organizzativo corrispondeva, in certo modo, un *vulnus* della stessa sul piano funzionale, per cui il l'assemblea non si limitava a fare le leggi, ma interveniva anche, in maniera diretta, nell'azione amministrativa in relazione ad alcuni ambiti di particolare rilevanza politico-istituzionale. Su questi aspetti, cfr. M.P. Fitzsimmons, *The remaking of France. The National Assembly and the Constitution of 1791*, Cambridge, 1994; G. Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, 2015.

et l'intitulé de lois. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction»³⁵. Talché, la Carta del 1791 non face altro che perennizzare l'idea della “*supremitas*” del legislatore e della legge e di precludere – diversamente da quanto era accaduto nell'esperienza costituzionale statunitense – la possibilità stessa che si ponessero limiti giuridici al corpo legislativo³⁶.

Com'è noto, l'esperienza attuativa della Costituzione del 1791 fu troppo breve e contrastata per accertarne gli sviluppi³⁷. In un contesto scosso peraltro da notevoli difficoltà di ordine interno e internazionale³⁸, il complesso sistema di governo previsto dalla Costituzione del 1791 fu condizionato e, in parte, oscurato dalla continua contrapposizione tra il Re e l'Assemblea³⁹. Pertanto, nel brevissimo periodo di vigenza del testo costituzionale (dal 13 settembre 1791 al 10 ottobre 1792), la prassi non riuscì a profilare né una distinta separazione di funzioni e competenze tra legislativo ed esecutivo, né una leale e armonica collaborazione. Sotto la pressione degli eventi insurrezionali del 10 agosto 1792⁴⁰, l'Assemblea legislativa votò la sospensione del Re e la convocazione di una Convenzione eletta a suffragio universale, incaricata di elaborare una nuova Costituzione⁴¹.

La Convenzione, riunitasi il 21 settembre 1792, rimase ininterrottamente al potere fino alla Costituzione dell'anno III, nonostante i

³⁵ Su questo, v., in particolare, G.G. Florida, *Costituzionalismo rivoluzionario e governo repubblicano: tableaux di ingegneria costituzionale*, in *Giornale di storia costituzionale*, 10(2005), 2 ss.; Id., *Potere esecutivo e direzione politica nell'esperienza della Francia rivoluzionaria*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. I, Padova, 1995.

³⁶ G. Burdeau, *Essai su l'évolution de la notion de loi en droit français*, in *Arch. phil. dr. et soc. jur.*, 9(1939), 9-27.

³⁷ In linea generale, a parte le misure riguardanti la gestione operativa delle operazioni di guerra, l'Assemblea non riuscì di fatto a concretizzare fattivi risultati, bloccata veti incrociati e da una situazione politica deteriorata non solo dall'ambigua condotta della Corona, ma anche dalla caotica e sulla fisionomia politico-istituzionale della nuova assemblea, caratterizzata da schieramenti in parte incerti o nuovi. Dei 745 seggi, 246 erano andati ai foglianti e 136 ai giacobini, con l'emersione del nuovo gruppo medio-borghese della Gironda. Cfr. F. Furet, *L'idée de république et l'histoire de France au XIX siècle*, in F. Furet, M. Ozouf (cur.), *Le siècle de l'avènement républicain*, Paris, 1993, 287 ss.

³⁸ Basti qui ricordare l'insurrezione della Vandea, le minacce delle potenze straniere, infine la guerra, dichiarata il 20 aprile 1792.

³⁹ Particolarmente critica fu la posizione assunta da Robespierre contro la guerra, in un discorso ai giacobini del dicembre 1791, incentrato, appunto, sulla sfiducia verso l'esecutivo e sulla sua alterità rispetto alla rappresentanza (*Discours par Maximilien Robespierre, 1791-1792*, Paris, 2015, 75).

⁴⁰ Numerosi problemi politici – in particolare l'entrata in guerra e la scoperta di relazioni tra Luigi XVI e le potenze straniere alleate contro la Francia – e giuridici, come il conflittuale rapporto tra assemblea ed esecutivo, impedirono alla monarchia costituzionale di conquistare una sua stabilità. Da qui, fu brevissimo il passaggio al c.d. “coup d'état populaire” del 10 agosto 1792 e all'elezione della Convenzione (Thiers, *Storia della rivoluzione francese* (trad. it.), Milano, 1963, 151 ss.).

⁴¹ Sulle vicende che posero fine alla Costituzione del 1791 e alla monarchia fino alla convocazione della Convenzione, cfr. Thiers, *Storia della rivoluzione francese* (trad. it.), Milano, 1963, p. 151 ss.; Soboul, *La rivoluzione francese* (trad. it.), Bari, 1974, 234 ss.

repentini mutamenti nell'assetto del potere politico che intervennero dalla convulsa fase iniziale a quella dell'affermazione del potere del Comitato di Salute Pubblica e al governo personale di Robespierre, fino alla reazione termidoriana⁴². Sin dal primo momento, tuttavia, ancor prima che la repubblica venisse proclamata, fu ben chiaro che, se da un lato, la fine della monarchia comportava la caduta di ogni dualismo istituzionale, dall'altro, la conseguente assunzione di tutto il potere da parte dell'assemblea implicava anche, in un contesto di radicalizzazione dello spirito rivoluzionario, l'impossibilità di ogni dualismo politico⁴³.

La problematica che interessa questo lavoro, attinente al ruolo del legislativo, viene in evidenza soprattutto guardando all'intensa fase di elaborazione della Carta costituzionale giacobina. Quest'ultima – presentata dal suo principale redattore, M.J. Hérault de Séchelles, a nome del Comitato di salute pubblica, il 10 giugno 1793 e approvata il 24 giugno⁴⁴ – prevedeva una forte centralità del legislativo e della legge e riceveva in pieno l'insegnamento di Rousseau⁴⁵. Difatti, essa rivide gli istituti del sistema rappresentativo e ne corresse il carattere a favore di un avvicinamento tra i rappresentanti e il popolo⁴⁶. Quest'ultimo, elevato al rango di colegislatore, condivideva con l'assemblea il potere legislativo attraverso il *referendum*⁴⁷.

⁴² Su questo periodo cruciale della storia della rivoluzione, cfr. Thiers, *op. cit.*, cap. III del vol. III, Soboul, *op. cit.*, parte II, cap. II-IV.

⁴³ Difatti, nell'agosto 1792 apparve subito inconcepibile l'esistenza non solo di un potere distinto da quello che scaturiva dalla nazione attraverso la sua rappresentanza, ma anche di un'autorità dotata di una qualche autonomia rispetto a quest'ultima. In questo senso, la Convenzione, attraverso i comitati di salute pubblica e di sicurezza generale, assunse tutti i poteri instaurando un regime che attenuò considerevolmente il bilanciamento dei poteri, a vantaggio dell'esercizio del potere costituente e di una concezione rousseauiana della democrazia. Cfr. Bastid, *op. cit.*, 186 ss.

⁴⁴ A. Mathiez, *La Constitution de 1793*, *op. cit.*, 99 ss.; P. Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, *op. cit.*, 320 ss.; J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1989, pp. 285 ss.; M. Troper, *La séparation des pouvoirs*, *op. cit.*, 185 ss.; E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, 2005, 394 ss.

⁴⁵ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Lgdj, Paris, 2003, secondo cui la Carta del 1793 era «la Constitution française la plus proche des idées de Jean-Jacques Rousseau et sans doute celle qui se veut la plus démocratique».

⁴⁶ M. Fioravanti, *Aspetti del costituzionalismo giacobino. La funzione legislativa nell'Acte Constitutionnelle del 24 giugno 1793*, in *Historia Constitucional*, n. 8, 2007.

⁴⁷ I membri dell'assemblea, eletta annualmente a suffragio universale maschile, sarebbero stati mandatarî per le leggi che avrebbero dovuto sottoporre all'approvazione popolare e rappresentanti per i decreti (art. 53). Questi ultimi costituivano atti normativi distinti dalla legge poiché seguivano una diversa procedura di approvazione (art. 54 e 55). Come sostenuto da Michel Pertué, il testo giacobino organizzava un "*régime semi-directe*", in cui il consenso del popolo era indispensabile alla formazione della legge. L'assemblea elaborava esclusivamente proposte di legge e, dopo una prima discussione, queste ultime venivano stampate e inviate a tutti i comuni della repubblica (art. 58). Le leggi erano definitivamente adottate se quaranta giorni dopo il loro invio, nella metà dei comuni il decimo delle assemblee non avesse presentato obiezioni; in caso contrario il progetto era sottoposto a *referendum*. Secondo alcuni, l'istituto referendario giacobino era un "*mécanisme illusoire*", con una funzione meramente estemporanea, attesa la materiale impossibilità che tutte le condizioni previste dalla

Più complesso si pose, sin dall'inizio, il discorso relativo alla Costituzione dell'anno III (1795), che, anche se elaborata nel clima fortemente polemico verso il "monismo giacobino", pervenne a soluzioni che sembrarono non rimettere in discussione il dogma della "*volonté générale*"⁴⁸. Dunque, una sorta di "centrismo continuista" ben visibile nelle complesse e non sempre razionali regole relative alla formazione iniziale e alle elezioni delle due camere e che avrebbe, di lì a poco, consentito di cristallizzarne gli assiomi nel nuovo sistema, ancor più rigido, della Costituzione consolare dell'anno VIII, in cui il corpo legislativo subiva un'ulteriore frammentazione e, se si vuole, una sorta di indebolimento che avrebbe comportato, per quell'ordinamento, l'avvio di un complicato processo di endemica instabilità politica, testimoniato dal succedersi di un numero considerevole di testi costituzionali e di non infrequenti torsioni di stampo autoritario⁴⁹.

Costituzione fossero soddisfatte in un arco di tempo di soli 40 giorni (U. Coste, *Le pouvoir législatif*, op. cit., 116. L. Jaume, *Le discours jacobin*, op. cit., p. 329; Michel Pertué, *Les projets constitutionnels de 1793*, op. cit., 186).

⁴⁸ In tal senso, la scelta bicamerale, che vide l'introduzione del Consiglio dei Cinquecento e del Consiglio degli Anziani, sembrava più dettata dalla necessità di contenere la preoccupazione di una dittatura convenzionale, che non di contraddire le opzioni dei costituenti precedenti. Sul punto, nel capitolo "*Relations des deux Conseils entre eux*", mancavano norme che avevano la vocazione di regolamentare le relazioni tra le due Camere; al Consiglio dei Cinquecento spettava il mero potere di iniziativa, ma non quello di approvare la legge (art. 76), mentre al Consiglio degli Anziani spettava il potere di approvare le "risoluzioni" della Camera bassa, ma non quello di presentarne i progetti (art. 92 e 95). Ciò costituiva lo strumento principale, se non unico, di interazione tra le due Camere. In ragione di tale debolezza strutturale, non sono pochi gli studiosi che hanno posto in discussione la vera natura del bicameralismo nella Costituzione del 1795, in quanto ritenuto, a ragion veduta, superficiale e privo di consistenza. Potrebbe, dunque, parlarsi di due sezioni di un medesimo corpo legislativo piuttosto che di due camere distinte. P. Avril, *Le «Bicamérisme» de l'An III*, in J. Bart, J.-J. Clère, C. Courvoisier, M. Verpeaux (cur.), *La Constitution de l'An III ou l'ordre républicain*, Dijon, 1998, 183.

⁴⁹ Considerata a partire dall'inizio del XIX secolo, l'eredità della rivoluzione francese si presentava particolarmente difficile da gestire. Non solo gli avvenimenti non avevano avuto alcuna felice conclusione sulla falsariga del 1688 inglese; avevano anzi aperto tutta una serie di contraddizioni e di conflitti politici di difficile definizione. Da un lato, vi era la fondazione di un nuovo concetto di società sulle macerie dell'eredità aristocratica, i cui elementi costitutivi erano individui liberi ed eguali, ognuno dei quali detentore di diritti inalienabili che lo Stato doveva tutelare. Dall'altra parte, però, su questa base inedita, lo Stato prendeva corpo in forme che si sarebbero rivelate fragili. È qualcosa che ben si comprende se si volge lo sguardo ai primissimi anni del XIX secolo, quando i francesi affidarono la soluzione di tale difficile situazione politica a Napoleone Bonaparte, che trasse forza dal fatto che i diversi attori della società civile, dopo la fase termidoriana e la caduta di Robespierre, non riuscirono a individuare un punto di caduta su natura e strumenti per la gestione della fase post-rivoluzionaria. Su questo sfondo Bonaparte, a modo suo, chiuse le vicende rivoluzionarie, creando lo stato moderno, compendiato nella forma dello Stato legislativo e amministrativo. Cfr. G.G. Florida, *La Costituzione dei moderni*, cit., 155 ss.; P. Marx, *L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816*, Paris, 1929; S. Rials, *Révolution et contre-révolution au XIX siècle*, Paris, 1987, 78 ss.

2.4. Il Parlamento nello Stato liberale ottocentesco

Il passaggio tra la fine della rivoluzione francese e la Restaurazione non fu caratterizzato tanto di profonde rotture, quanto di continuità dettate prevalentemente da fattori congiunturali, che fecero però registrare un'attenuazione progressiva del valore creativo dell'atto normativo, sempre più inteso come atto diretto non a fondare un nuovo ordinamento giuridico ma a ridefinire i rapporti di potere tra i protagonisti del precedente assetto, con una borghesia divenuta il nuovo soggetto di una struttura statale monoclasse. In questo contesto, la legge era destinata ad acquisire una genuina e spiccata funzione garantista, soprattutto a tutela della nascente borghesia; garanzia che si inverava in un crescente ruolo centrale dell'organo legislativo, sempre più chiamato a porre la produzione del diritto sotto il controllo della legge⁵⁰, la cui capacità conformante diveniva sinonimo di sovranità e, al contempo, garanzia di eguaglianza nell'attribuzione dei diritti⁵¹.

Le esperienze liberali comportarono, nell'Europa continentale, l'affermazione di uno "stato di legislazione"⁵², con conseguente trasferimento delle garanzie costituzionali al livello della legalità. Il costituzionalismo si convertiva nella prevalenza del diritto posto dal legislatore, imboccando la via della neutralizzazione dei contenuti etico-valutativi delle costituzioni e, in tal modo, spianando la strada all'affermazione del giuspositivismo

⁵⁰ In merito alla funzione «iconico-fondativa» della legge, cfr. C. Amodio, "Au nom de la loi": *l'esperienza giuridica francese nel contesto europeo*, Torino, 2012, 2 ss.; M. Stolleis, *L'occhio della legge*, Roma, 2004, 91 ss.

⁵¹ Del resto, la stessa codificazione costituzionale intervenuta nella prima metà del XIX secolo testimoniava l'emersione dei due principi-cardini della nuova forma politica: da una parte, la legge sovrana, elemento performante del nuovo assetto e, dall'altra, i diritti individuali, finalmente affermati contro i privilegi dell'*Ancien régime*. Di fatto, tutte le Carte costituzionali del periodo formalizzano tale assetto. Accanto alla più nota *Charte* del 1814, almeno altre tre Costituzioni meritano un'attenzione particolare, in quanto appunto testimoniano tale mutamento indotto, a livello europeo, dalla rivoluzione francese: quella della Svezia del 1809, quella della Norvegia del 1814 (ma derivante da un primo testo, quasi identico, datato il 17 maggio dello stesso anno) e quello dei Paesi Bassi del 1815 (che riprendeva l'essenza di una prima bozza adottata il 29 marzo 1814). Questi ultimi tre testi hanno poi conosciuto una fortuna davvero notevole in quanto sono stati applicati per oltre due secoli, mentre quello norvegese è tuttora in vigore. Al di là della diversa fonte di legittimazione – atteso che la *Charte* è stata concessa da Luigi XVIII, mentre le altre tre Costituzioni sono state adottate da assemblee rappresentative e che, nel caso di Svezia e Norvegia, hanno addirittura eletto il loro sovrano – i quattro testi convergevano nel riconoscimento della primazia della legge in tutti gli ambiti sociali, pretendendo la stretta osservanza della stessa in tutti i gangli dello Stato, inclusi il Governo e l'amministrazione. Così, ad esempio, le Costituzioni di Svezia, Norvegia e Olanda dedicavano uno spazio molto ampio alla disciplina di bilancio, ponendo la stessa sotto l'egida dei rispettivi Parlamenti, mentre in Francia, pur nel silenzio della *Charte*, i poteri delle Camere in materia di bilancio si sarebbero evoluti in un secondo momento, soprattutto a partire dal 1817 e avrebbero contribuito a fungere da matrice per il progressivo sviluppo del controllo politico del governo del Re. Cfr. G. Antonetti, *Les monarchies constitutionnelles*, in Y.-M. Bercé (cur.), *Les monarchies*, Paris, 1997, 387 ss.

⁵² C. Schmitt, *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972.

statualistico, lungo percorsi differenziati nei diversi contesti ordinamentali: in Francia seguì la via tracciata da François Guizot e chiosata da altri *doctrinaires* della “sovranità della ragione”⁵³, che divenne la nuova fonte di legittimazione della rappresentanza, fondata non sulla forza “bruta” del numero ma sulla capacità di «raccolgere e concentrare tutta la ragione che esiste sparsa nella società»; in Germania passò invece attraverso l’affermazione della teoria del *Rechtsstaat* la quale, attraverso una sofisticata elaborazione dottrinale che portò a identificare nello Stato non più solo uno strumento di tutela delle libertà individuali, ma il presupposto necessario dell’esistenza di queste ultime, fissava attorno a un paradigma statocentrico le linee teoriche di una concezione monistica del diritto. Tale nuovo filone di pensiero si incentrò in gran parte attorno al tema organicistico dell’immedesimazione tra individuo, popolo e Stato, lungo un articolato percorso che partendo da von Savigny, toccò la dottrina di Gerber⁵⁴, Laband⁵⁵ e Mayer e, in un secondo momento, il concetto di autolimitazione della volontà statale, enunciato prima da Jhering e poi sviluppato da Jellinek.

In entrambi i casi, sia nella visione organicistica che razionalista, il risultato pratico fu quello di accreditare e dare sostanza teorica a un nuovo concetto di rappresentanza e ad una nuova collocazione del ruolo e delle funzioni del Parlamento. Sullo sfondo di un tale scenario, Carré de Malberg si interrogò a fondo sul senso di quella sovranità nazionale di cui lo Stato era personificazione. Egli, rileggendo la storia costituzionale francese, a partire dall’atto fondativo della rivoluzione, oppose alla sovranità rousseauiana la sovranità “democratica”, identificata con la somma dei soggetti di cui si componeva la nazione; se, dunque, la sovranità spettava allo Stato-nazione e non era possibile individuare come portatore della sovranità un unico organo, anche il Parlamento ne usciva ridimensionato: se ne respingeva una rappresentazione “iperdemocratica”, diretto a farne una mera cinghia di trasmissione della volontà degli elettori⁵⁶.

Non fu solo Carré de Malberg a nutrire preoccupazione e a proporre rimedi. Negli anni immediatamente precedenti il primo conflitto mondiale, dinanzi al radicale mutamento del quadro politico-istituzionale derivante dall’introduzione del suffragio universale e dall’entrata in scena dei partiti di massa, Hans Kelsen ne deduceva conseguenze di estremo rilievo sul terreno del rapporto tra Parlamento e legge, fortemente interconnesse con la teoria normativistica. Se, nel Regno Unito, Dicey si muoveva ancora all’interno della tradizionale concezione ottocentesca della sovranità e della legge e risolveva il problema delle garanzie giocando sulla realtà sfaccettata di una

⁵³ F. Guizot, *De la souveraineté personnelle*, in *Histoire de la civilisation en Europe (1828)*, Paris, Hachette, 1985, 363 ss.; F. Guizot, *De la démocratie en France*, Bruxelles, 1859, 28 ss.

⁵⁴ C.F. von Gerber, *Sui diritti pubblici (1852)*, e *Lineamenti di diritto pubblico tedesco (1865)*, in Id., *Diritto pubblico*, a cura di P.L. Lucchini, Milano, 1971, 128 ss.

⁵⁵ P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Freiburg, 1888, 52 ss.

⁵⁶ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’État*, I, Paris, 482.

Costituzione “flessibile” che, se per un verso, prevedeva l’assoluta sovranità parlamentare⁵⁷, per altro verso, si appoggiava a un ordine giuridico di matrice prevalentemente giurisprudenziale, Kelsen rompeva con la tradizione e sottoponeva la legge alla Costituzione, facendo leva sui meccanismi di controllo interni a un ordine giuridico rigorosamente unitario. Fu, in particolare, la visione dinamica dell’ordinamento che consentì a Kelsen di introdurre novità di grande rilievo nella teoria della legislazione⁵⁸.

⁵⁷ Nella sua opera, in perfetta sintonia con le tesi di Austin e con la tradizione costituzionale inglese nata dalla *Glorious Revolution*, Dicey individuava i due principi fondamentali della “costituzione” inglese nella sovranità del Parlamento e nel *rule of law*. A rigore, anzi, può dirsi che l’azione di Dicey consisteva nell’epurare la tesi – risalente all’era “blackstoniana” – sulla sovranità del Parlamento da ogni contraddizione, adattandola alla realtà inglese della seconda metà del XIX secolo. A conclusione di tale percorso, Dicey formulava una teoria della sovranità parlamentare, non originale, ma coerente e chiara, stando alla quale, il Parlamento stesso aveva il diritto di legiferare in termini assoluti e nessun organo o individuo aveva, nel regno, il diritto di ignorare la legislazione parlamentare, a partire dalle corti. La sovranità legislativa del Parlamento era, difatti, connotata, da Dicey, in termini austiniiani: il Parlamento era sovrano in quanto detentore di un potere assoluto, non limitato da alcuna norma. Una tale concezione della “sovranità” del Parlamento rendeva estranea al sistema costituzionale inglese la distinzione, operata dai giuristi continentali, tra leggi costituzionali e leggi ordinarie. Infatti, in Gran Bretagna, non vi era alcuna legge che il Parlamento non potesse cambiare: «in base alla nostra costituzione le leggi fondamentali o cosiddette costituzionali possono essere cambiate dallo stesso organo e nello stesso modo di qualsiasi altra legge, cioè dal Parlamento nell’esercizio della sua funzione legislativa ordinaria». La sovranità del Parlamento era secondo Dicey incompatibile con l’esistenza di un patto fondamentale che definisse le competenze di ogni autorità. Non esisteva alcun limite al potere legislativo del Parlamento e, *a fortiori*, non esisteva alcun organo che potesse dichiarare nulla una norma legislativa per aver violato i principi costituzionali e in particolare i diritti fondamentali dei cittadini. Per Dicey, la celebre frase di De Lolme (secondo cui il Parlamento inglese può far tutto tranne che mutare l’uomo in donna) esprimeva il senso di una tradizione che da Coke a Blackstone celebrava il ruolo centrale dell’organo parlamentare. L’onnipotenza del Parlamento però, precisava Dicey, doveva essere intesa nella sua portata giuridica: se la si fosse intesa come onnipotenza effettiva la tesi sarebbe apparsa semplicemente paradossale. Occorreva, dunque, distinguere fra due piani, quello giuridico e quello politico: l’onnipotenza sovrana doveva essere riferita al piano del diritto e significava impossibilità di opporre vincoli giuridici alla legge del sovrano ma, sotto il secondo profilo, la legge, una volta prodotta, era interamente affidata all’interpretazione del giudice, che la intendeva alla luce della sua particolare sensibilità e dello spirito generale del *common law*. In altri termini, la volontà parlamentare era sì formalmente assoluta ma, allorché la si collocasse nel funzionamento complessivo dell’ordinamento, appariva anche sostanzialmente condizionata dall’interpretazione e dall’applicazione giudiziale. In ultima istanza, quindi, è il contesto del *common law* – e non la volontà del Parlamento o del corpo elettorale – a guidare la concreta determinazione del contenuto della legge, per cui il fatto che una norma fosse diritto in modo stabile presupponeva non solo che essa fosse un *Act of Parliament*, ma che fosse stata anche vagliata alla luce degli *standard*, dei valori e dei principi proprio del *common law*. Cfr. A.V. Dicey, *An Introduction to the study of the law of the constitution*, London, 1959, p. 60 ss.; Id., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, (trad.it. a cura di A. Torre), Bologna, 2003. Su Dicey, v., ampiamente, A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, 1997; A. Torre, *Albert Venn Dicey: un costituzionalista al tramonto dell’età vittoriana*, in *giornale di storia costituzionale*, 13(2007), 11 ss.

⁵⁸ Cfr. H. Kelsen, *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello stato (1923-24)*, in H. Kelsen, *Il primato*

Concepire “dinamicamente” l’ordinamento, intenderne fino in fondo le caratteristiche giuridiche, impedì di focalizzare l’attenzione sulla legge, in quanto, guardando verso il basso dell’ordinamento, si scorgevano norme individuali che “applicavano” la legge, mentre “verso l’alto” ci si rendeva conto che la legge non era affatto il vertice del sistema, ma diveniva, a sua volta, applicazione di una norma superiore, ossia la norma costituzionale; ed era appunto la Costituzione che diventava, negli scritti degli anni Venti, un tema essenziale della teoria kelseniana⁵⁹. Su altro versante, invece, vi era chi – come Carl Schmitt – era sempre più portato a diffidare di una dottrina e di una pratica dei limiti e delle garanzie che potesse comportare un indebolimento del politico e della sua capacità di *imperium*.

2.5. – Il “declino” dei Parlamenti: lo scenario europeo tra le due guerre

Nell’articolato contesto dei primi anni del XX secolo si consolidò, nel continente europeo, la spinta verso il processo di democratizzazione che, a causa del precoce avvio della rivoluzione industriale, aveva già assunto una dimensione reale in Inghilterra, anche per effetto delle riforme elettorali del 1832 e del 1865. L’accelerazione del sistema economico di stampo capitalistico generò la formazione di nuove forme di associazionismo che andarono a intrecciarsi con la complessa realtà dei partiti di massa. Pertanto, quel modello dualista con cui si era preteso di racchiudere, durante il XIX secolo, la complessa realtà frapposta fra Stato e individuo, si rivelò ben presto insufficiente a contenere i nuovi soggetti e le nuove entità organizzative emerse da una realtà sociale sempre più articolata⁶⁰.

I due fenomeni appena richiamati, ossia il consolidamento dei partiti politici e l’emersione degli interessi particolari, vennero presto a porsi in

del Parlamento, Milano, 1982, 88 ss.

⁵⁹ Nel momento in cui la legge perdeva la sua posizione assoluta nell’ordinamento, per divenire un gradino intermedio nel processo di creazione-applicazione delle norme e, nel momento in cui essa cessava di essere un atto di pura e semplice creazione del diritto e si configurava come applicazione di una norma superiore, era chiaro che gli atti del potere legislativo apparivano essi pure suscettibili di controllo: di qualsiasi procedimento di applicazione era infatti possibile e opportuno vagliare la regolarità, ossia la corrispondenza con il grado superiore dell’ordinamento giuridico. L’approdo naturale di tale argomentazione condusse Kelsen all’istituzione di un organo di controllo della costituzionalità delle leggi. Grazie alla *Stufenbautheorie* e al primato della Costituzione si interrompeva il rapporto privilegiato tradizionalmente instaurato tra sovranità e parlamento; la legge non esprimeva, come tale, la quintessenza della sovranità e il problema dei limiti e del controllo andava impostato e si risolveva in modo analogo per il potere legislativo come per l’amministrazione ricorrendo al vaglio di un organo giurisdizionale. Quel limite al potere legislativo che la dottrina tradizionale era costretta a rintracciare nella storia, nella politica, nella società, per Kelsen è costruibile giuridicamente sulla base della medesima logica che rende controllabile l’attività di ogni organo statale (H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della costituzione*, 1928, in H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, a cura di G. Geraci, Milano, 1981, 148).

⁶⁰ G. Solari, *Socialismo e diritto privato. Influenza delle odierne dottrine socialiste sul diritto privato (1906)*, a cura di P. Ungari, Milano, 1980.

contraddizione con i due principi cardine del modello rappresentativo di stampo liberale⁶¹: la libertà e l'indipendenza del rappresentante, messe sempre più in difficoltà dalle direttive imposte ai parlamentari dai partiti di appartenenza, e la generalità della rappresentanza, sempre più curvata a tutela non dell'interesse generale bensì di interessi particolaristici. In questo contesto, il Parlamento – anche in ragione dell'introduzione di sistemi elettorali di tipo proporzionale in diversi contesti nazionali, a partire dall'Italia, Francia e Germania – smise di essere uno "spazio" di discussione che mirava a far emergere l'interesse collettivo, per identificarsi sempre più in uno spazio vitale di incontro/scontro delle diverse posizioni di forza espresse da opposti interessi di classe. Sicché, l'idea che la legge approvata dal Parlamento si contraddistinguesse solo con alla luce dei principi di generalità e di astrattezza divenne praticamente insostenibile.

A partire dagli anni '20 del Novecento, nacque e poi si radicò un profondo dibattito attorno alla "crisi della legge"⁶² e al "declino" dei Parlamenti⁶³, anche e soprattutto in ragione della drammatica situazione di crisi generata dalla guerra e dall'andamento disastroso dell'economia, con conseguente aumento della produzione normativa dei Governi⁶⁴. Da un lato,

⁶¹ Su questi aspetti cfr. L. Carlassare, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, II-2, Milano, 2008, 561 ss.; Id., *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 10, Torino, 1999, 75.

⁶² In Italia, in quegli stessi anni fu Carnelutti a sostenere l'irrimediabile stato di "crisi della legge", criticando l'ipertrofia della legislazione, suscettibile di intaccare negativamente la capacità creatrice del diritto che è propria della legge. Carnelutti si soffermava a riflettere sulle ragioni della crisi che, a suo parere, dovevano essere individuate – con una prova straordinaria di lungimiranza – nella moltiplicazione dei rapporti, dei conflitti e dei bisogni, nella loro svalutazione qualitativa, da cui derivava incertezza e disaffezione, nonché nella inidoneità degli uomini chiamati a legiferare. A distanza di pochi anni dal noto contributo di Carnelutti, anche Cesarini Sforza affrontava il problema della corrispondenza tra il ruolo del legislativo e la portata concreta dell'atto da quest'ultimo posto in essere, evidenziando come, nonostante il potere legislativo fosse ancora chiave di volta dell'ordinamento statuale, nella realtà concreta «la funzione creatrice del diritto non è più ... monopolio di questo potere, onde può sorgere il dubbio che alla legge formale o parlamentare possa riconoscersi ancora il monopolio della qualificazione giuridica. Quella esatta corrispondenza fra struttura e funzione degli istituti in ogni punto dell'ordinamento giuridico, che si constata nelle manifestazioni normali della vita del diritto, è venuta meno in punti essenziali, e non si tratta naturalmente di eccezioni previste, che confermino la regola e non intacchino la compattezza dell'ordinamento (eccezioni di questo genere si sono sempre verificate); bensì di concezioni nuove affermatasi nell'ordine politico e sociale, ed ispiranti l'attività concreta di dati organi e soggetti. Così è accaduto che le presenti funzioni di dati istituti siano diventate sostanzialmente estranee alla struttura originaria degli istituti stessi, la quale viceversa permane intatta o alterata solo in parte» (F. Carnelutti, *La crisi della legge*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 1, 1930, p. 422 ss.; W. Cesarini Sforza, *La crisi delle fonti*, in *Archiv. Giur.*, F. Serafini, 1, 1936, 26).

⁶³ Com'è noto, la tesi del "declino" dei Parlamenti è di J. Bryce, *Modern democracies*, II, London, 1921, 367. Egli mise in forte discussione la centralità della Camera dei comuni nel sistema politico britannico, sostenendo che la stessa avesse perso in brillantezza, acume e importanza.

⁶⁴ In Germania fu C. Schmitt, tra il 1941 e il 1944, in occasione della presentazione in varie città europee della relazione su "*La condizione della scienza giuridica europea*", a riassumere in maniera efficace le varie questioni giuridicamente rilevanti che si legavano ai mutamenti della

nel tentativo di preservare una visione monista della sovranità, si invocava l'impatto negativo dell'estensione del suffragio universale sulla qualità della rappresentanza e sulla natura dei dibattiti parlamentari, con esiti che spingevano verso l'adozione di assetti di governo di tipo autoritario (corporativismo, fascismo, nazionalsocialismo)⁶⁵, dall'altro, non mancarono i tentativi di migliorare i tecnicismi e le modalità di funzionamento della forma di governo parlamentare, mediante la previsione di meccanismi di razionalizzazione del potere politico⁶⁶.

Con la fine del secondo conflitto mondiale⁶⁷, l'affermarsi dello Stato di democrazia pluralista portò con sé un cambio di paradigma che finì con riverberare, soprattutto nei Paesi europei, sul ruolo del legislatore, dal momento che la partecipazione politica di masse sempre più vaste ed eterogenee, rimuovendo quella omogeneità tra elettori ed eletti, tipica del modello ottocentesco, faceva venir meno i principali presupposti dello Stato liberale e del suo assetto organizzativo. Le masse non solo chiedevano di incidere sui contenuti della legge attraverso i partiti, ma si proponevano altresì come «volontà costituente, rinnovando il grande mito della rivoluzione, chiudendo così, anche sotto questo profilo, l'età liberale, che si era fondata proprio sul presupposto che quel mito si fosse esaurito per sempre»⁶⁸.

Com'è noto, i processi di costruzione dei nuovi ordinamenti democratici europei del secondo dopoguerra si dipanarono secondo scansioni e caratteri diversificati, legati ai diversi contesti e alle forze in essi operanti. Purtuttavia, essi non mancarono di evidenziare talune linee di tendenza comuni che segnarono la netta cesura rispetto alla tradizione ottocentesca. In primo luogo, l'individuo era garantito non soltanto in sé, ma anche come membro di formazioni intermedie che si frapponavano tra lo Stato e il singolo. In secondo luogo, lo Stato non doveva più limitarsi a custodire le

rappresentanza politica tra il XIX e il XX secolo, suscettibili di aver innescato un processo di precarizzazione delle fonti del diritto (C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea*, in *Diritto e cultura*, 1995, trad. it., L. Cimmino, 7 ss.). In particolare, a giudizio di Schmitt, gli eventi storici seguenti al primo conflitto mondiale avevano accelerato i processi decisionali, comportando un rafforzamento incrementale della produzione normativa dei Governi, a scapito dei Parlamenti. Com'è noto, la posizione di Schmitt è radicale e si collocava all'interno della sua critica allo Stato liberale e, soprattutto, al tentativo di coniugare quest'ultimo con l'allargamento del suffragio e si concludeva con l'appello alla scienza giuridica europea a non cercare solo all'interno del fenomeno giuridico una risposta unitaria ai problemi sociali.

⁶⁵ K.C. Whaere, *Legislature*, London, 1963; A. Chandernagor, *Un parlement pour quoi faire?* Paris, 1967, 70; U. Levra, *Il Parlamento nella crisi di fine secolo*, in L. Violante (cur.), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali 17, Torino, 2001, 163 ss.

⁶⁶ B. Mirkine-Guetzevich, *Les constitutions européennes*, in *Revue française de science politique*, 2(1952), 817 ss.

⁶⁷ M. Fioravanti, S. Guerrieri, *La Costituzione italiana*, Roma, 1998; P. Pombeni, *La costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, 1980.

⁶⁸ P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, 2009, 45; S. Montaldo, *Il Parlamento e la società di massa (1900-19)*, in L. Violante, *op. cit.*, 197 ss.

regole del gioco, in quanto, accanto a norme di tradizione liberale, che garantivano i poteri dei privati e li ponevano al riparo da ingerenze pubbliche, era possibile individuare norme che assegnavano allo Stato fini da perseguire o indicavano risultati utili al benessere comune. Questo processo, che nella sostanza venne ad accomunare diversi paesi europei, trovava una plastica evidenza nel *Grundgesetz* tedesco, il quale, nell'introdurre lo "Stato di diritto sociale", segnò l'ingresso di un modello di democrazia che si realizzava estendendo l'area giuridica del soggetto oltre i classici confini segnati dalla proprietà e dalla libertà⁶⁹.

Si coglieva prontamente l'influenza che il nuovo regime costituzionale era destinato a svolgere su contenuti e forme della legislazione ordinaria⁷⁰. Quest'ultima era ora prevalentemente chiamata a determinare programmi e controlli, indirizzare e coordinare le attività economiche, selezionare gli interessi meritevoli di tutela, porre norme derogatorie di discipline generali o dichiaratamente temporanee, segnando, in prospettiva, l'avvio di quel fenomeno che la dottrina presto definì "inflazione o proliferazione legislativa" o "polverizzazione del diritto legislativo"⁷¹.

3. I mutamenti intercorsi nel XX secolo: rigidità delle Costituzioni e ridefinizione del ruolo della legge nel sistema delle fonti

I principali mutamenti registrati negli ordinamenti nazionali occidentali a partire dal secondo conflitto mondiale vennero a legarsi a un insieme di fattori, ancorché strettamente legati l'uno all'altro, che determinò, da un lato, una sostanziale "disfunzione" propria dell'atto legislativo con riferimento a una sua mutata posizione nella gerarchia delle fonti, dall'altro, una diversa contestualizzazione che tale strumento normativo si è trovato a esercitare nell'ambito del processo legislativo.

3.1. (Segue) La complicazione del sistema delle fonti e i mutamenti dell'istituto della "riserva di legge"

L'individuazione delle cause della crescente complessità del sistema delle fonti, ricorrente nel dibattito dottrinale degli ultimi decenni⁷², costituisce una

⁶⁹ Cfr., su questi aspetti, M.G. Losano, *Le costituzioni della Germania post-bellica e i diritti fondamentali*, in *Revista de la Facultad de Derecho*, 32(2012), 226.

⁷⁰ V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 27 ss.

⁷¹ A.E. Pérez Luño, *El desbordamiento de las fuentes del derecho*, Sevilla, 1993; A. Menéndez Menéndez, A. Pau Padrón (cur.), *La proliferación legislativa*, Madrid, 2004, 29 ss.

⁷² La crescente complessità del sistema delle fonti è stato oggetto di ampio approfondimento da parte della dottrina giuspubblicistica: A. Ruggieri, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra parlamento e governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di stato e della teoria della costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 109 ss.; M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 1997; G. Amato (cur.), *La crisi della legislazione: studiosi e politici a confronto*, Padova, 1997, 288 ss.; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000; N. Bobbio, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int.*

premessa inevitabile per tentare di offrire possibili risposte. Tra le molte cause, alcune sono state definite come “inéductables”⁷³: processi di deconcentrazione e di decentralizzazione, implementazione del *Welfare State*, evoluzione dei rapporti sociali e dei suoi principali attori.

La prima forma di diversificazione che ha conosciuto la legge è di tipo orizzontale, manifestatasi principalmente negli Stati composti. Ovviamente, si tratta di un processo noto e risalente nel tempo e, in un certo senso, meno problematico che ha comportato, com'è noto, l'introduzione di fonti legislative autorizzate a intervenire nelle materie espressamente elencate in Costituzione o, in taluni casi, in quelle non attribuite allo Stato centrale. Tale diversificazione ha conosciuto, negli anni più recenti, un processo di espansione, atteso che molti Stati centralizzati hanno sperimentato processi di decentramento politico che hanno comportato l'emergere di entità regionali le quali, come in Spagna e in Italia, hanno assunto la potestà legislativa primaria, potendo emanare atti equiparati alla legge del Parlamento e assumendone, nella gran parte dei casi, anche lo stesso *nomen juris*. In tal caso, si è dinanzi a forme eteronome di limitazione del potere legislativo, con la conseguenza che i legislatori – statali e federali – non sono più espressione incondizionata di un'unica volontà sovrana.

Un secondo motivo di diversificazione legislativa si origina dalla crescente complessità dello Stato contemporaneo e dalla moltiplicazione delle sue funzioni, che ha determinato l'emersione di una quantità infinita di tipologie di leggi, connotate non più dai canoni di astrattezza e generalità, bensì da concretezza e individualità. Le leggi tendono a moltiplicarsi non solo nella mera portata numerica, ma anche nelle modalità espressive e sintattiche, rispondendo sempre più a un lessico particolare che, nella gran parte dei casi, richiama il tema della materia regolata. Ciò comporta il ricorso a linguaggi molteplici, discordanti, prolissi, ambigui, vagamente declamatori e programmatici, al punto tale da rendere estremamente complessa l'opera dell'interprete⁷⁴. Ciò ha contribuito a invertire il rapporto tra diritto generale

Fil. Dir., 1951; G. Chiarelli, *Problemi pratici della formazione delle leggi*, in *Diritto dell'economia*, 1960; P. Grossi, *Mitologia giuridiche della modernità*, Milano, 2001; G. Ciaurro, *La crisi della legge*, in *Rass. Parl.*, 1989; R. Colio, *Legislazione: disfunzioni e rimedi*, in *Nuova rassegna*, 1997, 241 ss.; C. De Fiores, *La crisi della legge: trasformazioni dello Stato-nazione e produzione normativa. Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*, in *Dem. dir.*, 2001, 88 ss.

⁷³ Conseil d'État, *Rapport public 1991*, Paris, 1992, 15 ss.

⁷⁴ Volgendo lo sguardo al caso italiano, uno degli elementi di maggiore problematicità emerge, inoltre, nel ricorso alla “legislazione speciale”, sempre più spesso utilizzata non per calare la norma generale a un fatto concreto, bensì per sottrarre materie o gruppi di rapporti alla disciplina codicistica, costituendo ciò che Irti chiama «micro-sistemi di norme», con proprie e autonome logiche. In particolare, secondo Irti, «le leggi speciali, appropriandosi di date materie e classi di rapporti, svuotano di contenuto la disciplina codificata, ed esprimono principi che assumono una portata decisamente generale», al punto tale da poter senz'altro sostenere che «il periodo storico che si apre con il secondo dopoguerra sarà forse ricordato come l'età delle decodificazione: di una quotidiana e penetrante conquista di territori da parte

e diritto speciale, trasformando il primo in una sorta di “diritto residuale”, che serve solo per disciplinare casi non regolati da norme particolari. Rientrano in questo contesto, un’ampia casistica: leggi il cui contenuto è predeterminato da precedenti accordi o condizionato da preve intese⁷⁵ o da pareri costituzionalmente previsti⁷⁶; leggi in materia finanziaria, vincolate da procedimenti particolari⁷⁷; leggi adottate con *referendum*⁷⁸; leggi approvate con maggioranze qualificate⁷⁹; leggi a maggioranza speciale che regolano i rapporti con gruppi linguistici⁸⁰.

I rapporti tra legge ordinaria e la sterminata tipologia di fonti atipiche solo in qualche raro caso sono ispirati al criterio gerarchico. Difatti, poiché il riferimento è all’oggetto della disciplina, la divisione avviene alla luce del criterio della competenza. Fissata dalla Costituzione la competenza di una fonte, questa a sua volta necessita di disposizioni attuative di grado inferiore; affievolito a livello costituzionale, il criterio di gerarchia ricompare così all’interno di microsistemi gerarchici che assumono caratteristiche differenti nei vari ordinamenti, in grovigli sovente inestricabili che non garantiscono la certezza del diritto⁸¹.

Un terzo elemento di diversificazione discende dalla presenza, in molti ordinamenti, di fonti di natura “superlegislativa”, definite leggi “organiche” che richiedono procedimenti speciali o *quorum* speciali per la loro approvazione e che sono chiamate a regolare – direttamente dalla Costituzione – aspetti relativi al funzionamento dell’assetto istituzionale o alla disciplina dei diritti e delle libertà.

Si evidenzia, in particolare, l’ordinamento costituzionale francese, in cui tale tipologia di atto – non prevista nei testi del 1875 e del 1946 – figurava già nella Costituzione del 1848. Nell’attuale assetto delle fonti, ben 31 articoli della Costituzione del 1958 – attinenti per lo più all’organizzazione dei poteri pubblici – rinviando alle leggi organiche il compito di intervenire a definire portata e funzionamento dei singoli istituti. Sono sovraordinate alla legge

delle leggi speciali». In tal contesto, «il codice civile subisce così un rovesciamento di funzione: non diritto generale, ma residuale; non disciplina di fattispecie più ampie, ma di fattispecie vuote, prive, cioè, di quegli elementi di fatto, di quelle note individuanti, che suscitano l’emersione di nuovi principi nelle leggi speciali». N. Irti, *L’età della codificazione*, Milano, 1979, 25.

⁷⁵ Leggi che disciplinano i rapporti tra Stato e confessioni religiose ai sensi dell’art. 8, c. 3, Cost. it.

⁷⁶ Art. 131, c. 2, Cost. spagnola.

⁷⁷ Cap. V cost. austriaca.

⁷⁸ Art. 75 cost. it.; art. 42, c. 6, cost. danese; art. 74 cost. Lettonia.

⁷⁹ Art. 93 cost. norvegese; art. 63 cost. olandese; art. 24, c. 3 cost. ungherese.

⁸⁰ Tit. III cost. Belgio.

⁸¹ In questa direzione, Zagrebelsky – attraverso l’elaborazione della tesi del “diritto mite” – ha favorito l’emersione di una concezione “aperta” di Costituzione, come paradigma di una produzione giuridica flessibile e plurale la cui convergenza può risultare possibile solo attraverso i principi e i valori stabiliti dalla Costituzione stessa (G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992).

ordinaria ma subordinate alla Costituzione, la quale è la sola autorizzata ad attribuire alla legge organica la competenza a disciplinare una determinata materia⁸².

In Spagna, l'art. 81 Cost. indica invece che le leggi organiche sono quelle relative «al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral y las demás previstas en la Constitución». Dal punto di vista formale, sempre l'art. 81, c. 2, Cost. precisa che l'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche richiede la maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati, in un voto finale sul progetto nel suo complesso.

Una configurazione parzialmente diversa è quella che si evince nella Costituzione rumena in cui alla legge organica, ai sensi dell'art. 73, viene riservata la disciplina sia degli aspetti organizzativi dei pubblici poteri, sia della materia dei diritti e delle libertà (tutela delle minoranze, libertà di culto, lavoro, sindacati, istruzione, amministrazione del territorio, ecc.).

Nella Costituzione portoghese, l'art. 168, c. 5, Cost. prevede che le leggi organiche siano approvate a maggioranza assoluta dell'Assemblea della Repubblica e ad esse è riservata la disciplina di molteplici materie.

Sempre in ambito europeo, tale tipologia di atti-fonte è altresì prevista nella Costituzione croata, la quale affida a leggi "organiche", approvate dal Parlamento a maggioranza dei due terzi dei votanti, la competenza a disciplinare il catalogo dei diritti, la materia elettorale, l'organizzazione dei poteri pubblici centrali e locali⁸³.

In America latina, leggi organiche sono previste nell'ordinamento costituzionale venezuelano⁸⁴, peruviano⁸⁵, dominicano⁸⁶, ecuadoregno⁸⁷. Anche la Costituzione brasiliana affida a leggi approvate a maggioranza speciale il compito di disciplinare ambiti relativi all'organizzazione

⁸² Ai sensi dell'art. 46, i progetti di legge organica devono essere adottati da entrambe le Camere e, in caso di disaccordo del Senato, l'Assemblea nazionale può adottare il testo solo a maggioranza assoluta. Dopo l'approvazione parlamentare sono obbligatoriamente sottoposte al controllo da parte del *Conseil constitutionnel*.

⁸³ Art. 83 Cost.

⁸⁴ Sono chiamate sia a «organizzare i poteri pubblici», sia a «sviluppare i diritti costituzionali» (art. 203 Cost.).

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 106 Cost. esse sono chiamate a «regolare la struttura e il funzionamento delle entità dello Stato previste dalla Costituzione, così come le altre materie la cui regolazione mediante legge organica è stabilita dalla Costituzione».

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 112 Cost., «Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras».

⁸⁷ Art. 55 Cost.

territoriale⁸⁸.

3.1.1. (Segue): la riserva di legge

L'istituto della riserva di legge ha conosciuto un mutamento significativo nel contesto dello stato democratico-sociale del XX secolo. Se nell'ambito del costituzionalismo rivoluzionario di fine settecento esso servì a limitare l'azione delle fonti regolamentari, negli ordinamenti costituzionali del secondo dopoguerra e, in particolare, nelle dinamiche del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento⁸⁹, la riserva di legge diviene garanzia affinché la regolazione di determinate materie avvenga attraverso il processo legislativo, quale passaggio inteso a garantire – mediante il dibattito parlamentare – che i differenti punti di vista rappresentati in Parlamento possano trovare modo di esplicazione nel processo di elaborazione delle leggi⁹⁰.

A questa visione dell'istituto, nel tempo, si sono aggiunti fattori ulteriori che hanno contribuito a ridefinirne in parte i fondamenti⁹¹; essi si legano, nei diversi contesti ordinamentali, alla distinzione tra riserve materiali e formali, che consente di ammettere, laddove operano le prime, l'intervento di atti aventi forza di legge⁹² – che hanno comportato l'individuazione di una riserva di “livello normativo” e non di “organo”⁹³ – così come nel caso delle fonti dell'UE⁹⁴.

Nell'ordinamento spagnolo, la Costituzione sottrae apertamente agli atti aventi forza di legge le materia elencate all'art. 86, c. 1, Cost., ossia le istituzioni fondamentali dello Stato, la disciplina organizzativa e funzionale

⁸⁸ Cfr. art. 29 e art. 31.

⁸⁹ In tale contesto, alla riserva di legge è stata riconosciuto un fondamento garantista, ossia di istituto diretto alla tutela del singolo dalle possibili arbitrarietà del potere esecutivo, al quale è sottratta la possibilità di intervenire discrezionalmente in una data materia, in ragione dell'esistenza di una sfera di competenza normativa propria del Parlamento. Cfr. L. Carlassare, *La riserva di legge: presupposti. Teorici e implicazioni pratiche*, in *Studium Iuris*, 1996, 986 ss.; L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*; F. Sorrentino, *Rileggendo la Riserva di legge di Sergio Fois*, in A. Vignudelli (cur.), *La dottrina di S. Fois*, Modena, 2012, 51 ss.; G. Amato, *Riserva di legge e libertà personale in una sentenza che restaura l'art. 25*, in *Giur. cost.*, 1966, 262 ss.

⁹⁰ A. Di Giovine riconduce l'istituto della riserva di legge al principio democratico, in quanto teso a collegare l'attività legislativa al Parlamento, unico organo costituzionale legittimato democraticamente e, dunque, emanazione diretta del popolo. A. Di Giovine, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento italiano*, cit., 56 ss.

⁹¹ V., in argomento, A. Pizzorusso, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, 232 ss.

⁹² Tale lettura, com'è noto, è stata ripetutamente avallata dalla Corte costituzionale, a giudizio della quale «è pacificamente ammesso, ed è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, che la parificazione alle leggi formali degli atti aventi forza di legge abilita tali atti a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a queste riservate» (sent. n. 184/1974).

⁹³ S. Fois, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963.

⁹⁴ Sent. n. 183/1973.

delle Comunità autonome, la materia elettorale nazionale, nonché i diritti di cui al Titolo I della Costituzione, facendo dunque coincidere la portata formale e materiale della riserva di legge⁹⁵.

A sua volta, la Costituzione portoghese, nel disciplinare il sistema delle fonti, introduce due diverse forme di riserva di legge (assoluta e relativa). L'art. 164 Cost. riporta espressamente sia l'elenco delle materie – particolarmente connotate sotto il profilo politico-istituzionale – che sono sottoposte alla riserva “assoluta” dell'assemblea, sia l'elenco delle materie sulle quali insiste una riserva “relativa” e, dunque, sottoponibili all'intervento regolamentare del Governo.

Tendenza opposta si evidenzia, invece, nell'ordinamento francese ove, ai sensi dell'art. 38 Cost., il Governo è autorizzato, per un periodo di tempo limitato e al fine di attuare il proprio programma – previa adozione della legge parlamentare di abilitazione – ad adottare “*ordonnances*” che possono riguardare, a pieno titolo, materie ricomprese nel dominio della legge parlamentare. Le *ordonnance* sono dunque divenute uno strumento per modificare, seppur temporaneamente, i confini tra il campo della legge e quello del regolamento. Anzi, tale confine ha assunto, nel tempo, un carattere “mobile”, condizionato sia dall'autorizzazione, sia dalla successiva ratifica, la quale tende a intervenire sempre in ritardo, anche in ragione della prassi di bloccare la decadenza dell'ordinanza con la semplice presentazione al Parlamento del progetto di legge di ratifica, venendo dunque meno lo stesso obbligo di approvazione. In sostanza, il Governo controlla l'*iter* delle ordinanze di cui all'art. 38 Cost. e ne determina la forza giuridica⁹⁶.

Particolare rilevanza ha assunto – all'interno degli Stati membri dell'UE – la questione dell'attribuzione, in capo al “legislatore” europeo, della competenza a intervenire in ambiti riservati dalle Costituzioni, alla legge del Parlamento⁹⁷. Com'è noto, la necessaria uniformità di applicazione del diritto comunitario affermata dalla Corte di giustizia ha, di fatto, impedito ai Parlamenti nazionali di adottare atti nelle materie attratte nell'orbita di intervento del legislatore comunitario⁹⁸.

La giurisprudenza costituzionale italiana, nel momento in cui ha riconosciuto il fondamento costituzionale dell'appartenenza all'UE, ha ammesso l'incidenza delle fonti comunitarie anche sulle materie costituzionalmente riservate⁹⁹. Come chiarito, in particolare, nella sent. n.

⁹⁵ L. Pegoraro, A. Rinella, *op. cit.*, 64.

⁹⁶ In tal senso, M. Verpeaux, *Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 19, 2006 (www.conseil-constitutionnel.fr/decisions-de-nomination/les-ordonnances-de-l-article-38-ou-les-fluctuations-controlees-de-la-repartition-des-competences).

⁹⁷ S. Foïs, *Sistema delle fonti e riserva di legge nel difficile incrocio tra diritto comunitario ed interno*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, 151 ss.

⁹⁸ C. Pagotto, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008, 31 ss.

⁹⁹ Sia nella sent. n. 170/1984 (Granital) e più tardi nella sent. n. 399/1987, la Corte costituzionale ha ribadito la capacità delle fonti comunitarie di imporsi anche sulla

383/1998, la Corte ha riconosciuto il forte grado di reciproca interazione tra fonte legislativa e fonte comunitaria, quasi a sottolineare una loro naturale fungibilità nel definire la cornice normativa¹⁰⁰. Talché ne risulta un effettivo concorso tra fonti interne e fonti comunitarie nell'intervenire anche in ambiti riservati alla legge, ammettendo la possibilità che le fonti comunitarie siano abilitate a soddisfare integralmente l'obbligo di "copertura" legislativa previsto dal testo costituzionale¹⁰¹. Non si tratta di una equiparazione tra fonte legislativa e atto comunitario, che mantengono la loro peculiarità e natura ma, in forza dell'art. 11 Cost., alla norma comunitaria si riconosce la capacità di disapplicare temporalmente la riserva costituzionalmente prevista, «permettendo così l'ingresso del diritto europeo nell'ordinamento italiano e la sua applicazione in luogo del diritto interno»¹⁰².

Le modifiche indotte dalla partecipazione all'UE sul piano della portata della fonte legislativa, con particolare riguardo al ruolo della riserva di legge, sono state attentamente analizzate anche dal Tribunale costituzionale spagnolo, che ha assunto in merito una posizione analoga alla Corte italiana, ritenendo legittimo l'ingresso delle fonti comunitarie in ambiti costituzionalmente riservati¹⁰³.

Anche nell'ordinamento francese, l'atto comunitario può intervenire in ambiti costituzionalmente riservati al "domaine de loi", in quanto chiamato a

«ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale», nonché di "sostituirsi" alla legislazione interna, assumendo, nell'ordinamento delle fonti, equiparazione alle norme di rango costituzionale.

¹⁰⁰ Si sofferma su questo punto G.M. Salerno, *Riserva di legge e principio di legalità nel processo di integrazione europea*, in F. Modugno (cur.), *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 307 ss.

¹⁰¹ Si tratta, invero, di una sorta di "nervo scoperto" dell'ordinamento costituzionale italiano, come più recentemente emerso nella nota vicenda "Taricco" (Corte cost., sent. n. 115/2018), la quale ha riportato nuovamente in evidenza il tema del rapporto tra riserva di legge e fonti comunitarie, offrendone, a conclusione di una questione giudiziaria particolarmente intricata, una lettura che, per certi versi, ha portato la Corte costituzionale italiana a ribadire – pur alla luce di una riaffermazione del primato del diritto comunitario – come la legalità in materia penale di cui all'art. 25, c. 2, Cost., costituisca un "principio supremo dell'ordinamento", posto a presidio dei diritti inviolabili, che conferisce un particolare risalto al principio-chiave della riserva di legge, di cui l'art. 25, c. 2, Cost. «declina una versione particolarmente rigida nella materia penale». Cfr. V. Marcenò, *La sentenza Taricco-bis. Conseguenze di una sovranità non decisa*, in www.forumcostituzionale.it, 12-01-2018, 3; E. Lupo, *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in *Cass. Pen.*, 2017, 109 ss.

¹⁰² Cfr. G. Piccirilli, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Torino, 2019, 127.

¹⁰³ L'organo di giustizia costituzionale spagnolo ha più volte ribadito che la «supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto [...] mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos» (sent. n. 1/2004 e n. 100/2012).

soddisfare una precisa “*exigence constitutionnelle*”, assicurando la piena legalità dell’atto comunitario, al di fuori di ogni fondamento legislativo, non potendo ricercare, all’interno dell’ordinamento, altra fonte di invalidità dell’atto stesso¹⁰⁴.

3.1.2. (*Segue*): leggi atipiche

In molti ordinamenti, la complessità del sistema delle fonti primarie risulta altresì complicato dalla previsione di fonti legislative atipiche, che risultano adottate attraverso procedimenti differenziati¹⁰⁵. Nel primo caso, l’analisi comparata restituisce un quadro variegato, in cui emerge come la Costituzione richieda che una determinata materia venga regolata con una legge adottata secondo un procedimento aggravato rispetto all’*iter legis*, innestando in quest’ultimo uno o più subprocedimenti al fine di acquisire pareri preventivi di altri organi o dell’elettorato in sede referendaria. Si pensi, quanto alla prevista possibilità di sottoporre i progetti di legge al preventivo esame di un organo giurisdizionale, al caso francese, con la possibilità che il Presidente della Repubblica, il Primo ministro, i Presidenti delle Camere, sessanta deputati o senatori, *ex art. 61, c. 2, Cost.* di far ricorso al *Conseil Constitutionnel*; al caso estone, in cui il Presidente può sottoporre un progetto di legge, prima della promulgazione, all’esame della suprema corte (§ 107 Cost.); al caso rumeno, in cui il Presidente, i Presidenti delle assemblee parlamentari, Governo, Corte di cassazione e corte di giustizia, 50 deputati o 25 senatori possono adire (art. 146, lett. a), Cost.); alla Costituzione irlandese che impone al Presidente della Repubblica di richiedere il parere del Consiglio di Stato sui progetti di legge in materia finanziaria (art. 22 Cost.).

Quanto, invece, alla possibilità di coinvolgere, nell’*iter legis*, organi diversi, si evidenzia il testo costituzionale venezuelano, al cui art. 211 consente all’Assemblea nazionale di consultare Governo, cittadini ed organizzazioni, Tribunale supremo, *Poder ciudadano*, *Poder Electoral*, entità statali.

In taluni casi, si prevede che, nell’ambito dell’*iter legis*, il progetto di legge venga sottoposto ad approvazione mediante *referendum*. In tal senso, la Costituzione estone affida tale potere al *Riigikogu*¹⁰⁶, mentre la Costituzione danese contempla che a *referendum* venga sottoposto il testo di legge prima della sanzione regia, su richiesta di un terzo dei membri del *Folketing*¹⁰⁷. Sulla stessa linea, la Costituzione irlandese prevede che possono essere sottoposti a *referendum* i progetti di legge, prima della promulgazione, su richiesta della

¹⁰⁴ *Conseil constitutionnel*, *déc.* n. 2004/96 DC, 10-06-2004.

¹⁰⁵ L. Pegoraro, A. Rinella, *op. cit.*, 63.

¹⁰⁶ Art. 105 Cost.

¹⁰⁷ Ai sensi dell’art. 42, § 6, Cost., sono sottratti a tale procedura le leggi fiscali e finanziarie, di approvazione dei trattati internazionali, sul sistema pensionistico e salariale, sullo status dei dipendenti pubblici, sulla cittadinanza.

maggioranza dei membri del Senato e da almeno un terzo dei membri della Camera bassa (art. 27 Cost.); la Costituzione islandese, al cui art. 26 consente di sottoporre «al voto di tutti gli aventi diritto» un progetto di legge respinto dal Presidente in sede di promulgazione. In America Latina, la Costituzione venezuelana prevede la possibilità di sottoporre a *referendum* i progetti di legge su iniziativa di un terzo dei membri dell'assemblea nazionale (art. 73 Cost.)¹⁰⁸.

Nei casi appena menzionati – come evidenziato dalla dottrina¹⁰⁹ – non si è dinanzi a un *corpus* speciale di leggi, ma a leggi che possono dunque essere modificate o abrogate da leggi ordinarie. Si differenzia da tale *genus* la *loi référendaire* francese, adottata – ai sensi dell'art. 11 Cost. – a seguito dell'approvazione per via referendaria, cui la giurisprudenza costituzionale e la dottrina riconoscono una forza superiore alla legge ordinaria¹¹⁰.

Nell'ambito delle fonti atipiche, si osserva una pletora di ordinamenti in cui la Costituzione individua particolari categorie di materie che devono essere disciplinate da leggi approvate a maggioranze speciali. Si tratta, dunque, di leggi atipiche, dotate di una forza passiva peculiare, chiamate a intervenire in individuati ambiti competenziali¹¹¹. In tal senso, la Costituzione croata affida alla maggioranza dei due terzi dei parlamentari il compito di approvare leggi che modificano i confini statali (art. 8 Cost.). Anche la Costituzione belga individua talune materie che richiedono l'intervento di "*lois spéciales*" approvate a maggioranza qualificata dei membri di ciascun gruppo linguistico di entrambe le Camere, a condizione che la maggioranza dei membri si trovi riunita e che il totale dei voti espressi raggiunga la maggioranza dei due terzi (art. 4 Cost.). Analogamente, anche la Costituzione slovena, all'art. 64, prevede che la legislazione riguardante l'esercizio di diritti specifici riconosciuti in capo alle comunità italiana e ungherese non possa essere approvata senza il consenso dei rappresentanti delle comunità stesse.

Nell'area dell'Europa orientale, la Costituzione bulgara prevede la maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento per l'approvazione di leggi di ratifica di trattati internazionali che insistono su particolari ambiti (art. 20 e 85 Cost.).

In questo quadro, vanno altresì a collocarsi la Costituzione ungherese – che prevede l'adozione di leggi a maggioranza dei due terzi in ambiti che ricomprendono un nutrito elenco di materie – la Costituzione olandese – che

¹⁰⁸ In tal caso, il progetto di legge si intende approvato se al referendum partecipa almeno il 25% del corpo elettorale.

¹⁰⁹ L. Pegoraro, A. Rinella, *op. cit.*, 74.

¹¹⁰ Cfr. D. Rousseau, *Droit de contentieux constitutionnel*, Paris, 2006, 214; C. Franck, *Droit constitutionnel*, Paris, 2001, 350; N. Nivert, *Le status de la loi référendaire à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité: contradictions et perspectives*, 10, 2010, 119 (www.rjoi.fr/index.php?id=307#bodyftn9).

¹¹¹ L. Cuocolo, *Legge e Iter Legis*, in G.F. Ferrari (cur.), *Atlante di diritto pubblico comparato*, Milano, 2010, 242, L. Pegoraro, A. Rinella, *op. cit.*, 74.

richiede la maggioranza dei due terzi delle Camere riunite per le materie riguardanti, tra l'altro, la successione al trono (art. 30 Cost.), il finanziamento della Corona (art. 40 Cost.), approvazione dei trattati che dispongono in contrasto con il testo costituzionale (art. 91 Cost.) – nonché la Costituzione danese, il cui art. 20, c. 2, Cost., prevede la maggioranza dei cinque sesti dei membri del *Folketing* per l'approvazione delle leggi con cui si delegano ad enti sovranazionali poteri spettanti ad organi dell'ordinamento interno.

Anche nell'ordinamento spagnolo, l'art. 150, c. 3, Cost. prevede che le *Cortes* debbano approvare a maggioranza assoluta le leggi riguardanti le Comunità autonome. In Italia, l'art. 79, c. 1, Cost. richiede la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera per l'approvazione delle leggi di amnistia e indulto.

3.1.3. (Segue): La "legge" europea

La complessificazione del sistema delle fonti nazionali è altresì derivata, nel contesto europeo, dalla presenza di fonti provenienti dalle istituzioni dell'UE abilitate a intervenire nell'ordinamento degli Stati membri senza necessità di atti interni di recepimento o ratifiche di sorta¹¹².

La Corte di giustizia non ha mai esitato – nel descrivere il quadro istituzionale dell'UE – a parlare di "legislatore comunitario"¹¹³ e di "potere legislativo"¹¹⁴, mancando però di identificarne natura e funzioni. Com'è noto, il "legislatore" europeo si definisce in forma plurale. La funzione legislativa comunitaria è ripartita tra più organi, la cui approvazione è giuridicamente necessaria affinché l'atto finale sia adottato e che costituisce collettivamente "l'organo legislativo complesso dell'Unione europea". Sicché, nell'esercizio della funzione legislativa, il Consiglio UE così come la Commissione e il Parlamento sono, singolarmente, organi legislativi "parziali" dell'UE. In questo contesto, com'è noto, il rapporto tra Parlamento europeo e atto normativo comunitario viene a iscriversi in un contesto alquanto problematico. Alla luce del modello statale, il Parlamento – istituzione che incarna la rappresentanza nazionale – intrattiene un rapporto stretto e privilegiato con la legge, espressione della volontà generale. In seno all'Unione europea, l'istituzione parlamentare, pur incarnando il principio democratico, non è titolare della funzione legislativa¹¹⁵. Dunque, giuridicamente inidoneo a manifestare una qualche volontà vincolante, il Parlamento europeo rappresenta (solo) una delle figure organiche del

¹¹² P. Ridola, *Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della "democrazia federalistica"*, in R. Orrù, L.G. Sciannella, A. Ciammariconi (cur.), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d'Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Napoli, 2008, 127 ss.

¹¹³ Corte giust., *RFA v. Commissione*, 14-07-1972, C-240/90, in Racc. I-5383.

¹¹⁴ Corte giust., *Simmenthal*, 9-3-1978, 106/77, in Racc., 629.

¹¹⁵ F. Bilancia, *Sul concetto di legge politica: una prospettiva di analisi*, in F. Modugno (cur.), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 1999, 196 ss.

legislatore europeo, anche se il rafforzamento che la procedura di codecisione ha conosciuto con il Trattato di Lisbona ha, a tutti gli effetti, posto tale organo in una posizione di sostanziale parità nei riguardi del Consiglio UE, consacrandone lo *status* di “colegislatore” dell’UE¹¹⁶.

Tuttavia, nonostante la conquistata posizione di parità nell’ambito dell’esercizio della funzione legislativa, affermare che il Parlamento europeo rappresenti attualmente un vero e proprio organo legislativo significa voler dire troppo, visto che la codecisione rappresenta ancora (solo) una delle svariate procedure utilizzate dalle istituzioni comunitarie nell’ambito dell’esercizio delle competenze affidate ad esse dai Trattati¹¹⁷. Oltretutto, ad oggi, manca ancora il riconoscimento, in capo al Parlamento, di un autentico potere di iniziativa legislativa¹¹⁸.

¹¹⁶Con l’introduzione della procedura di codecisione, il Parlamento europeo sembra aver acquisito un maggiore controllo e una maggiore visibilità nell’ambito del processo legislativo. In merito, cfr., *ex multis*, R. Corbett, F. Jacobs, *The European Parliament*, London, 2000; R. Corbett, *Representing the People*, in A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (cur.), *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, London, 1994, 207 ss.; A. Duff, *Building a Parliamentary Europe*, in M. Telò (cur.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, 1995, 251 ss.; A. Kreppel, *Moving Beyond Procedure: An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence*, in *Comparative Political Studies*, 35, 7, 2002, 784 ss.

¹¹⁷In alcuni settori del diritto comunitario, come la politica di concorrenza, si applica ancora la procedura di consultazione, la quale impedisce al Parlamento europeo di svolgere un vero e proprio ruolo di colegislatore, atteso che il Consiglio rimane di fatto l’unico legislatore di tale importante ambito di intervento dell’UE (art. 101-109 TFUE).

¹¹⁸Il diritto di iniziativa, così come introdotto con il Trattato di Maastricht, rappresenta, in realtà, un mero strumento di partecipazione al processo legislativo, in quanto consente al PE di richiedere alla Commissione di avanzare una proposta su un ambito attribuito alla competenza dell’UE. Nella sua formula originaria, i Trattati consentivano al Parlamento europeo, quando deliberava a maggioranza dei suoi membri, di chiedere alla Commissione di presentare qualsiasi proposta adeguata su questioni in cui ritenesse necessario l’intervento di un atto comunitario ai fini dell’attuazione dei Trattati. Fin dalla sua introduzione, tale strumento è stato poi mantenuto dai Trattati successivi. Nella sua attuale forma, esso prevede il diritto di includere l’obbligo per la Commissione di fornire al Parlamento europeo la motivazione della scelta di non presentare una sua proposta. Ma, nonostante tale rafforzamento, il Parlamento europeo continua a godere di un diritto di iniziativa legislativa meramente indiretto, con la sola possibilità di presentare proposte alla Commissione. Il successo di tali proposte dipende poi dal sostegno che ricevono all’interno della Commissione e dalle azioni intraprese da quest’ultimo nell’offrire ad esse adeguato sostegno. Di conseguenza, il monopolio del potere di iniziativa legislativa permane nelle mani della Commissione. Ciò non può non rappresentare – com’è stato recentemente evidenziato – «an anomaly among legislative assemblies of democratic systems» (Così A. Maurer, *The European Parliament’s Right to Initiative*, Parlamento europeo, 02-12-2020 (www.europarl.europa.eu/committees/en/presentation-of-the-study-the-european-p/product-details/20201203EOT05081)). Quanto all’attuale grado di “incisività” della procedura di codecisione nell’assetto decisionale europeo, essa, pur avendo formalmente acquisito la denominazione di “procedura legislativa ordinaria” (con annessa possibilità, per il PE, di proporre emendamento, di negoziare in seno ai comitati di conciliazione e di bloccare l’*iter legis* in caso di disaccordo) continua ad essere esclusa da importanti ambiti competenziali dell’UE, che restano riservati in via esclusiva al Consiglio. Ciò significa che quest’ultimo, in tali ambiti, è l’unico legislatore e, dunque, gli atti ivi adottati vengono a qualificarsi come “atti”

In questa composita cornice istituzionale, il Trattato di Lisbona ha poi innovato il quadro normativo, introducendo svariate “categorie” (atti legislativi, atti non legislativi, atti delegati e atti di esecuzione) cui appartengono i singoli atti di diritto derivato¹¹⁹. Pur mancando, com'è noto, una gerarchia formale, un criterio gerarchico sembra, tuttavia, desumibile sulla base delle procedure con cui il singolo atto viene adottato. Possono individuarsi, com'è noto, gli “atti legislativi”, espressamente previsti dai Trattati e contenenti gli elementi essenziali di una determinata politica e adottati mediante procedura legislativa ordinaria o, in taluni casi, procedure legislative speciali¹²⁰, gli “atti delegati”, a loro volta chiamati a completare o sviluppare la disciplina legislativa e adottati, su delega legislativa, dalla Commissione e, in via eccezionale, dal Consiglio UE e, infine, gli “atti di esecuzione”, chiamati a dare applicazione agli atti legislativi e delegati, la cui adozione spetta *in primis* agli Stati membri o, in second'ordine, alla Commissione o al Consiglio¹²¹. Il criterio formale o procedurale ha sostituito, dunque, la base giuridica quale criterio determinante per l'individuazione degli atti legislativi dell'UE. Ma questo criterio non è propriamente omogeneo, in quanto il TFUE sancisce in realtà l'esistenza di una grande diversità di procedure legislative¹²². Secondo l'art. 289, § 2, TFUE, un atto legislativo può, infatti, essere adottato anche dal Parlamento con la partecipazione del Consiglio o da quest'ultimo, con la partecipazione del Parlamento. Inoltre la locuzione “partecipazione” fa riferimento a situazioni variegiate in quanto l'atto può essere sottoposto sia alla consultazione che

del Consiglio. Sebbene possa dirsi che, ad oggi, sono numericamente pochi gli ambiti affidati all'esclusiva potestà di intervento “legislativo” del Consiglio, tuttavia, molte delle materie sottratte alla “procedura legislativa ordinaria” hanno implicazioni di vasta portata, in quanto coprono settori quali la tassazione, disposizioni relative ai passaporti, le carte d'identità, i titoli di soggiorno e l'adesione di nuovi Stati membri (art. 77 TFUE). Inoltre, non traspare sempre con chiarezza il reale apporto del Parlamento alla definizione dei contenuti dei singoli atti; in molti casi, anche in ragione della particolare complessità dei temi trattati, l'apporto del Parlamento è limitato alla definizione della legislazione quadro che richiede poi di essere dettagliata nelle successive fasi attuative, in cui è preminente il ruolo delle commissioni di comitatologia. Soprattutto in materia di bilancio, i poteri del Parlamento europeo sembrano essere alquanto limitati, in quanto non può incidere sulla componente delle “entrate” del bilancio europeo e i suoi poteri di emendamento sono incisivi solo in relazione al 50% del budget che è destinato alle spese non obbligatorie. Dai dati complessivi, emerge che gli emendamenti al bilancio avanzati in assemblea incidono non più dell'1% dell'ammontare complessivo delle spese (C. Verger, *Power Struggle between the European Parliament and the Council on the EU Budget: Winners or Losers?*, 26-11-2020 (institutdelors.eu/en/publications/power-struggle-between-the-european-parliament-and-the-council-on-the-eu-budget-winners-or-losers/)).

¹¹⁹ Sul punto, il Trattato di Lisbona non ha dato seguito a quanto era stato invece previsto nel Trattato costituzionale di introdurre forme legislative tipiche di portata generale e, in particolare, le “leggi” e le “leggi-quadro”. Cfr. G.G. Floridaia, L.G. Sciannella, *Il cantiere della nuova Europa*, Bologna, 2003, 120 ss.

¹²⁰ Art. 289, § 3, TFUE.

¹²¹ Art. 291 TFUE.

¹²² Art. 289, §. 2, TFUE.

all'approvazione dell'organo coinvolto. Ma l'intervento del PE a volte si riduce all'emissione di un semplice parere. Inoltre, dalla lettura del Trattato, si evince che i casi in cui è prevista l'adozione di un atto legislativo da parte del Consiglio, con la partecipazione del PE, sono incomparabilmente più numerosi di quelli in cui il PE può adottare atti legislativi con la partecipazione del Consiglio. La stessa esistenza di procedure legislative speciali riflette la preoccupazione di preservare la preponderanza del Consiglio nell'ambito dell'attività legislativa. Ne consegue che il criterio formale o procedurale, che dovrebbe essere, in linea di principio, l'elemento in grado di individuare gli atti legislativi all'interno dell'UE, è lungi dal presentare un carattere omogeneo. Dunque, non è possibile individuare, *ex ante*, una categoria di atti legislativi dotati di una superiorità gerarchica rispetto agli altri atti normativi vincolanti, in quanto, come si è visto, l'intero assetto delle fonti europeo risulta privo di una strutturazione di tipo piramidale che riconduca a sistema, ordinandoli gerarchicamente, i singoli atti di diritto derivato.

Non da ultimo, è stata la stessa Corte di giustizia a chiarire, in una nota pronuncia del 2017¹²³, come una decisione di natura non legislativa potesse ritenersi abilitata a sospendere norme contenute in un regolamento, in ragione del "rapporto" esistente tra la base giuridica della decisione sul regolamento stesso¹²⁴.

La perdurante posizione di anomalia del Parlamento europeo nell'ambito dell'attività di *Law-Making* dell'UE ha probabilmente contribuito ad accentuare, anziché ridurre, il *deficit* democratico dell'UE, dal momento in cui esso continua ad essere percepito come un'istituzione "debole" che non soddisfa le definizioni di Parlamento "ordinario"¹²⁵. In effetti, continua a mancare la tipicità e la centralità sistematica della pienezza rappresentativa e decisionale di un adeguato corpo legislativo, a sua volta rafforzata anche dall'auspicata presenza di "riserve di legge europea", il tutto possibilmente accompagnato da un'unificazione formale, procedurale e sostanziale della potestà normativa dell'UE, che conseguirebbe solo dalla possibilità di affidare solo alla "legge" la disciplina della pluralità di oggetti e di "politiche"¹²⁶.

3.1.4. Ruolo dei Parlamenti e modifiche al procedimento legislativo

Nell'ambito dell'*iter legis* – disciplinato dai testi costituzionali, da leggi organiche o leggi ordinarie, dai regolamenti e, in molti casi, da fonti non scritte – i Parlamenti hanno, anzitutto, perso, nel tempo, il monopolio

¹²³ Corte giust., Cause riunite C-643/15 e C-647/15, 6-9-2017.

¹²⁴ C. Fasone, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: gli effetti sui legislatori e sulle procedure (non) legislative dell'Unione*, in *Quad. cost.*, 2017, 927 ss.

¹²⁵ A. Maurer, *The European Parliament's Right of Initiative*, cit., 55 ss.

¹²⁶ Così G.G. Floridaia, *Una Costituzione per l'Europa: ma in che senso? Brevi premesse definitorie*, in G.G. Floridaia, *Il cantiere della nuova Europa*, cit., 7.

dell'iniziativa legislativa. Ciò ha inciso in maniera significativa sul ruolo dei legislativi nelle dinamiche della forma di governo, atteso che l'ampliamento del novero di soggetti cui la relativa capacità è attribuita influisce direttamente sulla fissazione dell'agenda dei lavori parlamentari.

Accanto ai singoli parlamentari¹²⁷, i co-detentori del diritto di iniziativa sono, quasi sempre, l'esecutivo, porzioni del corpo elettorale, entità territoriali e, in taluni casi, le commissioni parlamentari o organismi pubblici.

Nell'evoluzione più recente, ha assunto una particolare centralità l'iniziativa governativa, che può essere avviata dall'organo collegiale o, in alcuni regimi presidenziali¹²⁸, dall'organo di vertice dell'esecutivo¹²⁹.

In taluni casi, norme costituzionali assegnano forme di priorità alle proposte legislative del Governo, come nel caso francese¹³⁰ o spagnolo¹³¹, o norme di natura regolamentare, come nel caso italiano o inglese.

In ogni caso, l'iniziativa governativa tende, nella stragrande maggioranza dei casi, a monopolizzare l'attività legislativa del Parlamento, sia in ragione del controllo che il Governo esercita sull'apparato burocratico e, dunque, per il più agevole accesso ai dati e agli apparati tecnici, sia per il fatto di poter contare sull'appoggio della maggioranza parlamentare¹³².

Nei regimi semipresidenziali, l'analisi comparata restituisce un quadro piuttosto articolato, in cui l'iniziativa può spettare, come nel caso francese, al Primo Ministro¹³³ o, diversamente, può essere attribuito all'intera compagine governativa¹³⁴.

In seno al Parlamento, l'iniziativa spetta, come accennato, al singolo parlamentare, anche se in taluni casi, le norme regolamentari richiedono che la proposta venga previamente istruita da un numero minimo di parlamentari o dai gruppi. Rientra nel novero di tale *genus* anche il c.d. «*référéndum d'initiative partagée*», introdotto nell'ordinamento francese nel 2008¹³⁵, che

¹²⁷ Italia, art. 71 Cost.; Argentina, art. 77 Cost.; Romania, art. 73 Cost.; Francia, art. 39 Cost.; Cile, art. 62 Cost.

¹²⁸ La Costituzione statunitense non riconosce alcun potere di iniziativa in capo al Presidente, anche se tale carenza è superata, in via di prassi, dagli *input* legislativi che il Presidente detta in sede di presentazione del discorso sullo stato dell'Unione, che vengono poi fatti propri dai deputati o senatori.

¹²⁹ Accanto alla Costituzione brasiliana (art. 61 Cost.), si colloca anche la Costituzione cilena che riserva al Presidente della Repubblica l'iniziativa per quanto concerne la legge che autorizza la dichiarazione di guerra, la concessione di indulto, amnistia e grazia, la legge che disciplina gli atti della pubblica amministrazione, la legge che regola il funzionamento di lotterie e, infine, ogni "norma di carattere generale e obbligatorio che disciplina i fondamenti essenziali di un ordinamento giuridico (art. 63 Cost.).

¹³⁰ Art. 48, c. 1, Cost.

¹³¹ Art. 89, c. 1, Cost.

¹³² Ciò è previsto anche negli USA, ove il *Budget and Accounting Act* del 1921 ha espressamente riservato al Presidente il diritto di iniziativa in materia di bilancio.

¹³³ Art. 39 Cost.

¹³⁴ Si veda, in tal senso, l'ordinamento rumeno (art. 74 Cost.) e quello portoghese (art. 167, c. 1, Cost.).

¹³⁵ La legge organica n. 2013-1114 del 6 dicembre 2013 di attuazione dell'articolo 11 Cost. ne

consente di organizzare un *referendum* su una proposta di legge, su richiesta di almeno 1/5 dei parlamentari e sostenuta da almeno 1/10 degli elettori¹³⁶.

Eccezionalmente, in alcuni ordinamenti, anche il potere giudiziario è autorizzato a presentare progetti di legge. Così, ad esempio, la Costituzione russa prevede che la Corte costituzionale, la Corte suprema e la Corte suprema di Arbitrato possano presentare proposte di legge in materia giudiziaria¹³⁷. Anche in Azerbaijan, il potere di iniziativa è riconosciuto in capo alla Corte suprema.

Negli Stati composti, di norma, il potere di iniziativa viene riconosciuto non solo in capo alle seconde Camere (Svizzera), ma altresì alle singole entità decentrate (Italia, Spagna, Russia, Georgia, Azerbaijan).

Vanno poi considerati ulteriori meccanismi a volte previsti nella fase dell'iniziativa e diretti a incidere sulla selezione delle singole proposte, come il voto che le *Cortes* spagnole possono esprimere a sostegno di queste ultime o, anche, il parere espresso dai capigruppo nel Parlamento svedese. Inoltre, nelle forme di bicameralismo imperfetto, le camere basse possono avere una posizione di vantaggio nell'ambito dell'esercizio dell'iniziativa legislativa, come accade in Spagna, Belgio, Irlanda, Australia, Regno Unito, Canada e Stati Uniti per quanto concerne la presentazione dei progetti di legge in materia finanziaria¹³⁸. Sempre in ambito finanziario, accanto ai limiti soggettivi, si riscontrano anche ulteriori limiti, come previsto, ad esempio, nel caso italiano, dall'art. 81 Cost. – che prevede la necessità che il progetto di legge contenente nuovi o maggiori spese, oppure minime entrate, indichi i mezzi per farvi fronte – o l'art. 40 della Costituzione francese che prevede l'inammissibilità delle proposte di legge e degli emendamenti di origine parlamentare, «lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique»¹³⁹.

In alcuni casi, l'iniziativa è riconosciuta anche in capo alle Commissioni parlamentari, come nel caso delle Commissioni del *Riksdag* svedese, «nelle materie di rispettiva competenza»¹⁴⁰, dell'ordinamento svizzero¹⁴¹, finlandese¹⁴², venezuelano¹⁴³.

ha precisato le modalità di attuazione. La legge è poi entrata in vigore il 1° febbraio 2015.

¹³⁶ Art. 11 Cost.

¹³⁷ Art. 104 Cost.

¹³⁸ Nel caso inglese, il *Money Bill* non solo deve essere presentato alla Camera dei comuni, ma se esso viene respinto dai Lords può essere egualmente trasmesso al sovrano per la sanzione.

¹³⁹ In proposito, per quanto riguarda gli stanziamenti previsti nella legislazione di bilancio, la legge organica del 1° agosto 2001 (LOLF) ha attenuato la portata di tale disposto, consentendo ai deputati di procedere a scostamenti tra voci iscritte a bilancio, senza tuttavia poter modificare l'importo complessivo.

¹⁴⁰ Regolamento *Riksdag*, cap. III, art. 7.

¹⁴¹ Art. 160 Cost.

¹⁴² La commissione Finanze dell'*Eduskunta* può presentare proposte di modifica della legge di regolamentazione dello status della Banca Nazionale finlandese.

¹⁴³ Art. 204, c. 2, Cost.

L'iniziativa legislativa può inoltre essere attribuita alle entità territoriali, nell'ambito delle forme statuali composte. È questo il caso dell'iniziativa legislativa dei consigli regionali in Svizzera, Italia e Comunità autonome spagnole. Anche l'assemblea provinciale delle isole Aaland, in Finlandia, gode di iniziativa legislativa per quanto concerne l'approvazione di legge che li riguardano.

Accanto alla prevalente presenza dell'iniziativa del Governo e del Parlamento, non mancano esperienze per quanto concerne l'iniziativa legislativa affidata a porzioni del corpo elettorale – come previsto in Albania, Polonia, Italia, Lituania, Austria, Romania – ad altri enti¹⁴⁴ o vari organismi pubblici¹⁴⁵.

Nell'evoluzione recente, si è assistito alla diffusione, nella quasi totalità dei Parlamenti, di forme di iniziativa legislativa di tipo indiretto, ossia non previste formalmente nei testi, ma di particolare efficacia quanto all'influenza esercitata.

Negli Stati Uniti, dove l'iniziativa parlamentare è la sola formalmente prevista dal testo costituzionale, è ormai affermata una forma di iniziativa indiretta che consente ai singoli dipartimenti governativi di presentare proposte di legge al Congresso, sfruttando l'intermediazione di un rappresentante o di un senatore che vengono incaricati di depositare formalmente proposte che sono, di fatto, elaborate al di fuori del contesto parlamentare. L'*input* legislativo può ovviamente giungere ai Parlamenti da gruppi di pressione, organizzazioni sindacali, associazioni di categoria che possono condizionare in maniera significativa l'agenda parlamentare¹⁴⁶. Certo, il Congresso non è tenuto ad accogliere tali sollecitazioni, atteso che siamo dinanzi a iniziative informali da parte di soggetti che non godono del diritto di iniziativa legislativa. Ciononostante, tali iniziative stanno assumendo un ruolo sempre più centrale, in quanto stimolano la partecipazione democratica e possono risultare di particolare importanza per porre all'attenzione dei Parlamenti temi delicati o eticamente divisivi.

In alcuni contesti sono espressamente previste forme di consultazione o veri e propri sondaggi diretti a raccogliere l'opinione della popolazione su tematiche sulle quali i Parlamenti intendono intervenire con legge.

La maggior parte dei Parlamenti utilizza i tradizionali strumenti delle audizioni di esperti, cittadini, gruppi di interesse per acquisire informazioni su iniziative legislative (Belgio, Finlandia, Norvegia, Paesi Bassi, Ungheria,

¹⁴⁴ Cfr. art. 99, c. 3, Cost. it.

¹⁴⁵ Si pensi al Consiglio della chiesa evangelica luterana finlandese, competente a proporre modifiche alla legislazione riguardante l'organizzazione della chiesa; all'ordinamento venezuelano, che riconosce l'iniziativa alla all'ordinamento nicaraguense che riconosce il potere di iniziativa alla Suprema corte di giustizia e al Consiglio supremo elettorale; (art. 140, c. 3, Cost.) nell'ordinamento venezuelano che riconosce il potere di iniziativa al Tribunale Supremo di giustizia e al *Poder Electoral* (art. 204, c. 2, Cost.).

¹⁴⁶ Recentemente, una forte azione in tal senso viene condotta attraverso il ricorso a strumenti digitali di partecipazione politica messi a disposizione dalla Rete V., *infra*.

Polonia)¹⁴⁷.

Ad esempio, in Svezia, *referendum* di tipo consultivo, aventi ad oggetto proposte legislative non ancora iscritte nell'agenda parlamentare, possono essere indetti congiuntamente dal Governo e dal *Riksdag*¹⁴⁸.

La c.d. “Public Consultation” è ormai pratica diffusa in tutti i Paesi anglosassoni. In Nuova Zelanda tutte le proposte di legge sono aperte alla consultazione dei cittadini, mentre negli Stati Uniti tale processo, denominato “*Public Notice and Comment*”, trova particolare diffusione nell'ambito dell'attività di *Rulemaking* e, in molti casi, rappresenta il primo passo per la preparazione di proposte legislative che vengono poi portate all'attenzione del Congresso.

In molti Paesi, l'avvento di Internet ha offerto l'occasione per predisporre piattaforme di “*e-consultation*” che consentono ai cittadini di connettersi in Rete e interagire con le assemblee legislative in fase di preparazione dei progetti di legge¹⁴⁹. In Repubblica Ceca e Slovenia è la Camera alta che si occupa formalmente di condurre consultazioni pubbliche.

Nel Regno Unito, è noto il ricorso del Governo alla pubblicazione di un “*White Paper*” allorquando intende avanzare proposte di legge su temi di particolare rilevanza politica, stimolando il dibattito pubblico e raccogliere suggerimenti. I “*White Papers*” sono spesso pubblicati come “*Command Papers*” e possono includere una bozza del progetto di legge che il Governo intende presentare in Parlamento. Ciò allo scopo di offrire una base per ulteriori consultazioni e discussioni con i gruppi interessati e consente di apportare

¹⁴⁷ Cfr. R. Lindner, G. Aichholzer (cur.), *Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of e-publics, e-participation and e-voting*, Springer, 2016; P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rass. Parl.*, LVIII(2016), 29 ss.

¹⁴⁸ La possibilità di indire *referendum* consultivi è stata introdotta nel 1922 ed vi si è fatto ricorso nel 1994 per l'adesione all'UE e nel 2003 per l'ingresso nell'Eurozona.

¹⁴⁹ Uno dei progetti di maggiore successo di consultazione *online* è previsto nel Regno Unito. Attraverso il *Link* “*TellParliament.net*” è ora possibile per i cittadini presentare pareri sulle principali questioni dibattute nelle singole commissioni. Ma possono essere anche direttamente le stesse Commissioni a sollecitare l'invio di contributi da parte dei cittadini in merito ad una particolare questione oggetto di esame. L'*Hansard Society* gestisce il sistema di *e-consultation* per conto delle *Parliamentary Select Committees*, attraverso il sito *Web* “*TellParliament.net*”. Il *Select Committee on the Modernisation* della Camera dei Comuni ha commissionato una consultazione *online* nel 2003 sulla cui base è stata poi formulata una serie di raccomandazioni per aiutare i cittadini a comprendere più agevolmente l'attività parlamentare. Una delle consultazioni *online* dal carattere rivoluzionario è stato quello riguardante le vittime di violenze domestiche, commissionato nel 2000 dall'*All-Party Group for Domestic Violence*. La consultazione ha, in questo caso, consentito la raccolta di innumerevoli informazioni e ha, altresì dimostrato che le consultazioni *online* hanno il potenziale per ampliare in maniera significativa la pletera di soggetti che possono essere attivamente coinvolti nell'attività legislativa. Una serie di consultazioni è stata condotta da varie commissioni parlamentari tra il 1999 e il 2003 per raccogliere informazioni su una vasta serie di questioni di interesse pubblico, che vanno da modifiche significative dell'ordinamento costituzionale, a problemi ambientali, alla ricerca sulle cellule staminali o sui crediti di imposta. Cfr. J. Tomkova, *e-Consultation: new tools for civic engagement or facades for political correctness?*, in *European Journal of ePractice*, 7(2009), 3 ss.

modifiche alla proposta iniziale.

Anche in Canada, il “*Green Paper*”, similmente al “*White Paper*”, è un documento predisposto dal Governo al fine di richiamare l’attenzione dell’opinione pubblica su proposte e iniziative legislative.

Nell’UE, la Commissione europea fa sovente ricorso alla pubblicazione di “Libri Bianchi” o “Libri Verdi” per avviare il dibattito su proposte normative¹⁵⁰. In linea generale, la Commissione europea richiede regolarmente il parere dei gruppi interessati e dei cittadini allorquando elabora la legislazione dell’UE.

La Costituzione svizzera prevede espressamente che «i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell’ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali»¹⁵¹.

Infine, un ruolo sempre più pervasivo nell’orientare l’attività legislativa è svolto dagli apparati tecnici dei ministeri e di singoli poteri regolatori, i quali si rivelano tecnicamente preparati nella trattazione di determinate materie, anche grazie ai dati e alle informazioni cui hanno accesso. Come evidenziato da qualcuno¹⁵², oggi la tecnica non rappresenta più uno strumento di delimitazione del potere, ma tende invece ad essere utilizzata, anche in ambito legislativo, come strumento principale di selezione delle scelte politiche che, molto spesso vanno a condizionare il risultato finale, delimitando, in maniera significativa, l’azione del Parlamento¹⁵³.

Similmente a quanto registrato nella fase di iniziativa, anche nello svolgimento della fase approvativa il Parlamento ha perso l’esclusività del potere decisionale.

In questa fase, difatti, come dimostra l’analisi comparata, il Parlamento deve confrontarsi con l’esecutivo, ma possono interferire nel processo di approvazione anche il corpo elettorale e le entità federate.

Così, ad esempio, nei regimi semipresidenziali, il Governo ha, generalmente, a disposizione fattivi strumenti di intervento che gli consente

¹⁵⁰ In linea generale, il “Libro Bianco” viene utilizzato per presentare proposte ufficiali in ambiti specifici, mentre il “Libro Verde” serve per avviare le linee di discussione di un particolare tema.

¹⁵¹ Art. 147 Cost.

¹⁵² Cfr. F. Bilancia, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, cit., 87 ss.; F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 481 ss.

¹⁵³ Non siamo, ovviamente, dinanzi a un fenomeno inedito, ma ciò che ha assunto recentemente una dimensione allarmante è l’effetto combinato tra la dimensione tecnica, da un lato, e la crescente diffusione di una dimensione leaderistica e plebiscitaria della democrazia, la quale, soprattutto nello scenario apertosi con la pandemia da coronavirus, rischia di determinare l’affermazione di contesti “post-democratici”, in cui i contenuti dell’atto legislativo vengono definiti in sedi ristrette e politicamente irresponsabili. Su questo, per tutti, M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 142-173.

di salvaguardare la propria politica legislativa da un possibile utilizzo ampio ed eccessivo del potere di emendamento da parte dei singoli parlamentari. Così, ad esempio, in Francia la procedura del “*vote bloqué*”, prevista all’art. 44, c. 3, Cost., consente al Governo di imporre all’assemblea di pronunciarsi con un’unica votazione su parte o sull’intero progetto di legge in discussione, ammettendo i soli emendamenti da esso proposti¹⁵⁴. Inoltre, l’art. 49, c. 3, Cost. consente al Primo Ministro, su delibera del Consiglio dei Ministri, di impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all’Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge di bilancio o di finanziamento della sicurezza sociale o, non più una volta per ogni sessione parlamentare, su un altro progetto di legge¹⁵⁵.

Anche la Costituzione rumena prevede che il Governo possa impegnare la propria responsabilità su un disegno di legge, con la conseguenza che se il Parlamento non riesce ad approvare, entro i successivi tre giorni, una mozione di sfiducia, il disegno di legge si intende approvato¹⁵⁶.

Ma il potere decisionale del Parlamento nella fase di approvazione di un testo di legge può essere indebolito anche dalla possibilità, prevista in diversi testi costituzionali, che vi intervenga il corpo elettorale mediante lo strumento referendario. Il *referendum* legislativo può avere carattere obbligatorio o facoltativo, a seconda che debba aver luogo – o possa aver luogo – su richiesta di individuati soggetti, *ex ante* o *ex post*, e a seconda che esso intervenga prima o dopo l’adozione di un testo, che possa avere efficacia sospensiva o risolutiva, a seconda che esso si svolga prima che l’atto produca i suoi effetti o dopo la sua entrata in vigore.

Il *referendum* a carattere obbligatorio per l’approvazione di leggi ordinarie è previsto nell’ordinamento danese per la modifica della legge che determina l’età per l’esercizio dei diritti politici.

Ma il *referendum* di tipo facoltativo è sicuramente la formula più diffusa a livello comparato. Esso è previsto in Austria, dove la maggioranza dei componenti del Consiglio Nazionale (*Volksabstimmung*) può richiedere il voto popolare per l’approvazione definitiva di un testo di legge già licenziato dalla maggioranza parlamentare. In Danimarca, è la minoranza del *Folketing* che può richiedere l’intervento del corpo elettorale per l’approvazione, tramite *referendum*, di un testo di legge già votato in aula. Tale procedimento è altresì

¹⁵⁴ Il Governo gode di ampia discrezionalità circa l’utilizzo di tale possibilità, essendo libero di scegliere il momento in cui farne ricorso, di definire quale parte del testo (o se l’intero testo) sarà oggetto del “*vote bloqué*”. Il ricorso a tale procedura ha per effetto quello di sopprimere il voto sugli emendamenti e gli articoli del progetto stesso.

¹⁵⁵ Come nel caso di “*vote bloqué*” il Governo può individuare il momento in cui impegnare la propria responsabilità e decidere altresì il contenuto del testo sul quale apporre la fiducia. Ma diversamente da quest’ultimo, tale ultima procedura ha l’effetto di sospendere immediatamente la discussione sul testo dinanzi all’aula parlamentare, restando in capo al singolo deputato la sola possibilità di presentare, entro 24 ore, una mozione di censura. In mancanza di quest’ultima, il progetto di legge si intende approvato.

¹⁵⁶ Art. 114 Cost.

attivabile dal Governo per l'approvazione delle leggi che comportino limitazioni alla sovranità nazionale e che non siano state votate in Parlamento dalla maggioranza dei cinque sestimi dei suoi componenti¹⁵⁷. Com'è noto, tale procedura è stata attivata più volte nell'ambito del processo di partecipazione all'UE, condizionandone non poco i rapporti¹⁵⁸.

In Francia, l'iniziativa referendaria può essere attivata, nell'ambito dell'*iter legis*, dal Presidente della Repubblica, su proposta del Governo o delle due Camere¹⁵⁹. Il *referendum* può riguardare «ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, comportante l'approvazione di un accordo della Comunità o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni». Se il *referendum* risulta essere favorevole all'adozione del progetto, il Presidente della Repubblica promulga la legge entro 15 giorni¹⁶⁰.

La Svizzera è indubbiamente lo Stato che dispone, a livello federale, della gamma più vasta di tipologie in materia di *referendum* legislativo di tipo facoltativo. La consultazione referendaria – che può essere attivata da otto cantoni o 50.000 elettori – può riguardare leggi federali, leggi federali dichiarate urgenti e con durata di validità superiore ad un anno, i decreti federali o i trattati internazionali¹⁶¹.

Pur non essendo stato mai utilizzato, anche la Costituzione irlandese prevede che possa essere indetto un *referendum* su un disegno di legge contenente «a proposal of such national importance that the will of the people ought to be ascertained». Spetta al Presidente della Repubblica – in sede di promulgazione dell'atto – di richiedere che lo stesso venga sottoposto a *referendum* dandone comunicazione al Primo Ministro e al Presidente delle Camere¹⁶². Analogamente, misura analoga è prevista dalla Costituzione austriaca¹⁶³ e lettone¹⁶⁴.

¹⁵⁷ Art. 20 Cost.

¹⁵⁸ Ad oggi, sono stati ben otto i *referendum* svolti in Danimarca sulla partecipazione al processo integrativo europeo, con cinque risultati a favore dello stesso e tre contrari, tra cui quello di adesione al Trattato di Maastricht, poi superato con una nuova consultazione grazie all'introduzione di alcune clausole di *opt-out* nel Trattato stesso, e quello di adesione all'euro e, più recentemente, nel 2015, sul mantenimento o meno della clausola dell'*opt-out* da alcune norme comunitarie in materia di giustizia interna e cooperazione giudiziaria.

¹⁵⁹ Art. 11 Cost.

¹⁶⁰ Com'è noto, la consultazione referendaria è stata più volte utilizzata non solo in ambito legislativo, ma altresì in materia costituzionale (*referendum* del 28 ottobre 1962 sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale, del 27 aprile 1969 sulla creazione delle regioni e la modifica del Senato, del 24 settembre 2000 sul quinquennato presidenziale) e convenzionale (il *referendum* del 23 aprile 1972 sull'adesione all'allora CEE della Gran Bretagna, della Danimarca e dell'Irlanda, del 20 settembre 1992 sul Trattato di Maastricht, del 29 maggio 2005 sul Trattato costituzionale).

¹⁶¹ Art. 141 Cost.

¹⁶² Art. 27 Cost.

¹⁶³ Art. 43 Cost.

¹⁶⁴ Art. 72 Cost.

Il ruolo del *referendum* “legislativo” risulta essere, nei diversi contesti in cui è previsto, problematico nella misura in cui rappresenta un elemento in grado di alterare gli equilibri della maggioranza parlamentare.

La fase dell’approvazione parlamentare risente, analogamente alle altre fasi dell’*iter legis*, di un mutamento sostanziale per quanto concerne tempi e modalità di esplicazione. Com’è noto, il procedimento ordinario si articola, in molti casi, in due distinti percorsi, con l’esame da parte della commissione e la successiva discussione e deliberazione da parte dell’assemblea. L’attuazione in concreto di tale modello è però sostanzialmente vario, sia per quanto concerne i rapporti tra Aula e Commissioni, sia in relazione alla previsione di procedure urgenti o semplificate.

Quanto al profilo concernente i rapporti tra Aula e Commissioni, il modello di riferimento per l’esame dei progetti in sede parlamentare è indubbiamente il sistema inglese delle tre letture, che riconosce, in capo all’Aula, una posizione di netta preminenza rispetto alle commissioni, in quanto prevede che la presa in considerazione dell’Aula si svolga in via preliminare e che il successivo intervento delle commissioni si articoli sulla base – e nel rispetto – delle determinazioni dalla stessa assunte. Diversamente, il modello statunitense, trasposto in molti ordinamenti europei, avvalorava maggiormente la posizione delle commissioni, in quanto fa precedere l’esame della proposta di legge da parte di queste ultime a quello dell’assemblea.

Dal punto di vista comparato, sono molti gli ordinamenti che prevedono – soprattutto nell’area europeo-continentale – procedure di urgenza per l’approvazione delle proposte di legge¹⁶⁵. Nella maggior parte dei casi, tali procedure – solitamente disciplinate mediante rinvio alle fonti regolamentari – derogano all’ordinario *iter* di approvazione della legge, non senza però prevedere, nella quasi totalità dei casi, forme e strumenti di garanzia a salvaguardia dello svolgimento di un fisiologico confronto in sede parlamentare.

Di primo rilievo è, da ultimo, il procedimento decentrato di approvazione della legge, il cui modello di riferimento è indubbiamente rappresentato dall’art. 72 della Costituzione italiana, che attribuisce direttamente alle Commissioni il compito di approvare il testo di legge, con la duplice garanzia di riconoscere a una minoranza qualificata di richiedere la riassegnazione di quest’ultimo all’assemblea e il divieto di utilizzare tale procedura per particolari materie¹⁶⁶.

Nel processo legislativo, un ruolo decisivo di controllo e di freno dell’indirizzo legislativo viene svolto dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge. Se nei regimi monarchici, il rifiuto della sanzione

¹⁶⁵ Art. 59 Cost. del Lussemburgo; art. 83 Cost. dell’Albania; art. 76 Cost. della Romania.

¹⁶⁶ Procedure analoghe sono altresì previste dall’art. 75 Cost. spagnola, art. 171 Cost. portoghese e art. 70 Cost. greca.

regia è divenuta ormai una pura ipotesi di scuola – anche se espressamente prevista in molti testi costituzionali¹⁶⁷ - nei regimi repubblicani, il Presidente può esercitare il potere di veto, con cui può bloccare, temporaneamente o definitivamente, l'entrata in vigore di una legge. Se nel primo caso, come previsto, tra l'altro, negli ordinamenti di Austria, Germania, Italia, Francia, tale potere si sostanzia in un attenuato potere a carattere sospensivo della legge, che può essere superato dalla maggioranza parlamentare riapprovando l'atto a maggioranza, nel secondo caso, il veto blocca, a tutti gli effetti, l'entrata in vigore della legge. Tale effetto può riscontrarsi nel caso del c.d. “*pocket-veto*” cui può far ricorso il Presidente degli Stati Uniti qualora rifiuti di firmare un progetto di legge che è stato inviato dal Congresso nei dieci giorni precedenti la fine della sessione parlamentare, impedendo così, di fatto, al Congresso di riapprovare il testo a maggioranza dei due terzi dei suoi membri e, dunque, superare, il veto presidenziale.

4. Parlamenti legislatori e le sfide del XXI secolo: globalizzazione, ICT ed emergenze

Con l'avvento del nuovo millennio, i Parlamenti sono chiamati ad affrontare nuove e importanti sfide. Se, in passato, il sostrato teorico, giuridico e politico posto in essere dal sistema Westfaliano e dalle rivoluzioni di fine Settecento ha portato al consolidamento del costituzionalismo occidentale, oggi, lo stesso sembra storicamente datato e geograficamente riferito al solo Occidente, per quanto le sue forme siano state “esportate”. La stabilità del concetto stesso di Stato è posta sotto pressione: dai processi di globalizzazione e di integrazione regionali, dalle forme sempre più spinte di capitalismo digitale e, da ultimo, dai sempre più ricorrenti stati emergenziali¹⁶⁸. In tale quadro, possono individuarsi nuovi paradigmi di mutamento che stanno incidendo sul ruolo dei Parlamenti legislatori e acuendo la complessità del sistema delle fonti, soprattutto, a seguito della proliferazione dei centri di produzione normativa, con ricadute significative sul piano degli stessi ambiti di validità e di applicazione della legge.

4.1. Globalizzazione, crisi dello Stato e *multilevel governance*

Le dinamiche di globalizzazione e di apertura alle istanze internazionali hanno favorito il potenziamento di forme di raccordo e di coordinamento tra le assemblee rappresentative, le quali sono sempre più chiamate ad agire nell'ambito di un sistema integrato¹⁶⁹ tra più livelli che ora, anche in ragione

¹⁶⁷ Art. 80 Costituzione Paesi Bassi, art. 78 Costituzione Norvegia, Art. 58 cost. australiana.

¹⁶⁸ Su questi aspetti, T. Cottier, M. Hertig, *The Prospect of 21st Century Constitutionalism*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 7(2003), 261-328.

¹⁶⁹ Si pensi, a livello europeo, alla nascita di organismi interparlamentari di coordinamento come la COSAC, che raggruppa le commissioni parlamentari competenti in affari comunitari, oltre al potenziamento del ruolo dei Parlamenti nazionali sia nella fase ascendente che nella

dei processi di digitalizzazione, viene a configurarsi in termini di assetto reticolare, in cui il legislatore nazionale è solo uno dei “nodi” che operano all’interno di un processo di normazione “fluida”, non gerarchizzato, animato da attori pubblici e privati, che svolgono ruoli diversificati nelle molteplici fasi di progettazione, di attuazione e di applicazione delle norme¹⁷⁰. Tali attori, provenienti da diversi nodi dello “spazio normativo”¹⁷¹, possono includere organizzazioni internazionali, autorità nazionali, associazioni, società multinazionali, organismi privati¹⁷². Il processo di interazione tra questi attori avviene attraverso reti sia formali che informali, sulla base di *input* basati sulla negoziazione e sulla contrattazione¹⁷³.

La frammentazione dei centri decisionali, anche informali, ha determinato lo sviluppo di una molteplicità di regimi normativi sovranazionali e di sottosistemi, composti da norme primarie e secondarie, discipline settoriali, trattati, regimi autonomi, arbitrati, linee-guida, norme di autoregolamentazione¹⁷⁴, che impattano su un numero diversificato di settori. In questo contesto, i legislatori nazionali si limitano a recepire il *corpus* di regole messo a punto in sedi non istituzionali, offrendo forme di tutela (es. riduzione dei profili di responsabilità) o, addirittura, dando vita, in ambiti specifici, a nuove forme di coregolamentazione (come accade, ad esempio, per la repressione dei reati in Internet).

Così, ad esempio, forme ibride di collaborazione “pubblico/privato” sono particolarmente evidenti nella legge svizzera in tema di misure di contrasto al riciclaggio e nell’inedito apparato di “organi di

fase discendente dell’ampia produzione legislativa europea. A livello regionale, si pensi al Forum Interparlamentare delle Americhe (FIPA), istituito nel 2001, in Canada, che ha poi modificato la propria denominazione in “ParlAmericas” e che raggruppa 35 Parlamenti del Nord America, del centro e sud America e dei Caraibi. Infine, importante è la rete dell’*Inter-Parliamentary Union*.

¹⁷⁰ In tal senso, cfr. C. Hood, H. Rothstein, R. Baldwin, *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regime*, Oxford, 2001.

¹⁷¹ Ci si vuole riferire al concetto di “spazio normativo” sviluppato da Hancher e Moran. A giudizio di tali autori, il presupposto teorico alla base di questo concetto è il decentramento del processo di regolazione dell’apparato statale, in cui lo Stato e le istituzioni pubbliche sono solo uno dei tanti attori che interagiscono con altri ai fini della produzione delle norme (L. Hancher, M. Moran, *Organizing Regulatory Space*, in R. Baldwin, C. Scott, C. Hood (cur.), *A Reader on Regulation*, Oxford, 1998).

¹⁷² R. Ahdieh parla, in proposito di “regolazione intersistemica” caratterizzata da interazioni tra più autorità di regolamentazione che si rapportano in forma dialogica e non necessariamente gerarchica (R. Ahdieh, *Dialectical Regulation*, in *Connecticut Law Review*, 38(2006), 860 ss.

¹⁷³ Così C. Scott, *Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design*, in *Public Law*, 2001, 353.

¹⁷⁴ Nel caso particolare del *Cyberspazio*, la denazionalizzazione, la virtualizzazione e l’ubiquità, unitamente alla difficoltà di applicare il diritto statale, stanno accelerando in maniera esponenziale lo sviluppo di un *corpus* di norme non statale, in cui l’affiliazione a un particolare Stato-nazione è sostituito dall’appartenenza a una “virtual community”. Cfr. L. Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, 1999; C. Engel, *The Role of Law in the Governance of the Internet*, in *International Review of Law, Computer and Technology*, 20(2006), 201 ss.

autoregolamentazione¹⁷⁵. Proprio nel caso delle norme sull'antiriciclaggio, coesistono una pluralità di sistemi, da quello nazionali, a quello europeo, alle norme di condotta dell'OCSE e dell'ONU, nonché i vari regimi di *compliance* delle istituzioni finanziarie e delle multinazionali¹⁷⁶.

Tale crescente integrazione di settori – tradizionalmente appannaggio degli organi legislativi nazionali – pone una sfida agli equilibri costituzionali interni e richiede la messa a punto di un approccio teorico *multilevel* e *multistakeholder*, basato su nuovi stilemi e su rinnovati paradigmi¹⁷⁷, in cui l'organo legislativo trovi legittimità democratica non tanto nella rappresentanza elettiva generale, quanto «nella consapevolezza diffusa e capillare dell'esigenza di un ordine basato su una sorta di pluralismo rappresentativo»¹⁷⁸.

4.2. Legge, Parlamenti e sfida tecnologica

I mutamenti intercorsi sul piano del funzionamento e del ruolo dei Parlamenti legislatori si legano altresì all'avvento delle *Information Communication Technologies* (ICT)¹⁷⁹, sfruttando strumenti e tecniche in grado di potenziare e semplificare l'attività parlamentare e di abilitare nuove funzionalità¹⁸⁰.

Com'è noto, l'impatto che le ICT stanno producendo sulla sfera pubblica è di vasta portata, investendo non solo l'ambito della diffusione delle informazioni ma altresì quello, indubbiamente più dirimente, della

¹⁷⁵ N. Capus, *Self-Regulation in Combating Money Laundering*, in *Journal of Money Laundering Control*, 6(2003), 355 ss.

¹⁷⁶ Esempi di “*cross-fertilization*” normativa si riscontrano anche in contesti para-giudiziari, come i “*National Contact Points*” (NCPs) delle Linee-Guida dell'OCSE per le multinazionali; allo stesso modo, nel campo della *governance* finanziaria globale, norme di diversa origine sono sempre più intrecciate. Il *Financial Stability Board Compendium of Standards* del G20 è un esempio di tale “entanglement”. Esso contiene 273 standard internazionali prodotti da attori sia privati che pubblici, allo scopo di regolamentare i molti standard internazionali che dominano lo spazio della regolamentazione finanziaria globale. Sebbene forme di *cross-fertilization* normativa sembrano essere una caratteristica del diritto globale è altresì percepibile una distinta, spesso deliberata, mancanza di una relazione tra i distinti corpi normativi. Così, ad esempio, il diritto del commercio internazionale può essere considerato un ordinamento normativo volutamente isolato, rispetto al diritto ambientale, in cui si riscontra spesso numerosi riferimenti ad altri corpi normativi.

¹⁷⁷ H. Berman, P. Schiff, parlano in proposito di “pluralismo globale” quale principio utile a regolare la complessità del diritto in un mondo sempre più animato da “spazi giuridici ibridi” (H. Berman, P. Schiff, *Global Legal Pluralism*, in *Southern California Review*, 80(2007), 1155 ss.

¹⁷⁸ G. Berti, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2011.

¹⁷⁹ Cfr. S. Coleman, J. Spiller, *Exploring new media effects on representative democracy*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3(2003), 1 ss.

¹⁸⁰ P. Norton, *The Internet and Parliamentary Democracy in Europe*, *J. Legis. Stud.* 2007, 13, 342 ss.; C. Leston-Bandeira, *The Impact of the Internet on Parliaments: A Legislative Studies Framework*, in *Parliam. Aff.* 60(2007), 655-674.

partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. Anche i Parlamenti risultano pienamente coinvolti in tali processi, come sembra ben evidenziare non solo l'apertura di siti Internet¹⁸¹, ma anche

¹⁸¹ Attualmente, secondo i dati forniti del *Report* del 2018 dell'UIP su "*e-Parliament World*" il 100% dei Parlamenti mondiali hanno un proprio sito Internet, mediante i quali vengono fornite informazioni sulle sessioni parlamentari e sui processi decisionali, con flussi di informazioni che raggiungono costantemente i cittadini. In tal modo, la quasi totalità dei Parlamenti – pur con un diverso livello di efficienza e trasparenza – offre una vasta gamma di informazioni. Inoltre, circa l'86% dei Parlamenti ritiene che le nuove tecnologie migliorino lo scambio delle informazioni sia a livello interno, sia esterno. Il 55% dei Parlamenti ha indicato che le ICT hanno migliorato la loro capacità di diffusione delle informazioni con i cittadini. Il 46% dei Parlamenti ha evidenziato che il ricorso agli *Open Data* ha segnato un miglioramento significativo delle attività dell'organo. Inoltre, più della metà (53%) dei Parlamenti è dotata di un sistema elettronico di gestione dei documenti inerenti all'attività legislativa. Una percentuale molto alta, che tocca il 73% dei Parlamenti, ha implementato sistemi in grado di gestire digitalmente tutte le fasi del processo legislativo; poco più della metà (51%) si è detta in grado di intercambiare i propri dati con sistemi operativi esterni, così come è in crescita la percentuale di Parlamenti che utilizza interfacce di programmazione che consentono di trattare i dati in tempo reale in formato "XML" o "JSON". I siti Internet della gran parte dei Parlamenti sono stati arricchiti di una gran quantità di informazioni relative alle attività svolte in ambito legislativo e di controllo, anche mediante ricorso a video e immagini.

L'85% dei Parlamenti pubblica *online* il calendario dei lavori, sia relativamente alle sedute plenarie che in commissione, allegando anche la relativa documentazione. Il 61% dei Parlamenti offre altresì la registrazione audio e video dei dibattiti in plenaria, mentre solo il 36% diffonde anche i video di lavoro nelle Commissioni. Sul piano dell'accesso ai dati, la gran parte dei Parlamenti pubblica la documentazione relativa ai lavori dell'assemblea e delle Commissioni in "PDF", ossia un formato non scaricabile e non modificabile e, dunque, impossibile da utilizzare. Per quanto riguarda, ad esempio, gli emendamenti proposti in plenaria, il 65% dei Parlamenti offre informazioni in formato statico sul proprio sito *Web*, ma solo il 7% offre tale documentazione in file scaricabile e utilizzabile. Allo scopo di consentire ai cittadini di seguire il lavoro svolto dai propri rappresentanti, il 73% dei Parlamenti pubblica il calendario dei lavori, sia in plenaria che nelle varie commissioni, mentre il 93% dei Parlamenti pubblica l'ordine del giorno delle singole Camere, con un solo giorno di anticipo. Solo il 47% dei Parlamenti pubblica invece il giorno stesso i resoconti dei dibattiti parlamentari relativi all'esercizio dell'attività legislativa, mentre solo il 36% pubblica i resoconti dei dibattiti in commissione entro le 24 ore dal loro svolgimento, ma resta il fatto che il 33% degli stessi non pubblica affatto tali resoconti. L'accesso a tali informazioni è importante per il rafforzamento della democrazia, in quanto i cittadini hanno l'opportunità di conoscere senza più mediazioni l'attività parlamentare. Sotto questo profilo, è significativo il fatto che ben il 52% dei Parlamenti pubblica la documentazione sul sito Internet contemporaneamente al loro invio ai parlamentari e ai funzionari. In questa circostanza, i Parlamenti devono altresì verificare che la pubblicazione online venga fatta in modo da mettere il cittadino nella condizione di poter trovare agevolmente la documentazione. A tal riguardo, il 95% dei siti Web dei Parlamenti presentano percorsi che pongono in primo piano le pubblicazioni più recenti, mentre il 64% propone video e audio e solo il 43% dispone di un servizio di notifiche che avvisa gli utenti della disponibilità di nuovi documenti. Ad oggi, solo il 36% dei Parlamenti consente di poter visualizzare la documentazione in modalità mobile, attraverso uno *smartphone*. Quanto all'utilizzo dei Social Network, il Report mostra che il 56% dei Parlamenti utilizza ormai stabilmente Facebook per comunicare stabilmente con i cittadini, mentre il 48% utilizza *Twitter* e l'8% fa ricorso alla piattaforma di *Whatsapp*. Il 50% dei Parlamenti utilizza comunque stabilmente canali televisivi e radiofonici gratuiti e, in abbonamento sul satellite, per trasmettere le sedute plenarie. Molti sono altresì i Parlamenti dotati di una WebTV

l'implementazione di piattaforme dirette a favorire la partecipazione ampia dei cittadini ai processi legislativi¹⁸².

L'esperienza a livello comparato mostra l'emersione di interessanti modelli di partecipazione e di collaborazione implementati dai Parlamenti allo scopo di favorire legami più diretti e collaborativi con i cittadini, basati sulle ICT e sulla capacità di queste ultime di migliorare e gestire le informazioni e i processi di collaborazione su larga scala¹⁸³.

Uno dei modelli più significativi che sembra dare concretezza alle dinamiche appena descritte può individuarsi nel ricorso a pratiche di *Crowdsourced Legislation*, in cui l'utilizzo delle ICT consente ai singoli di partecipare a processi decisionali *online*, collaborando, attraverso piattaforme interattive, alla definizione del contenuto delle leggi. Il punto di forza di tale strategia è quello di utilizzare il surplus di idee provenienti dai cittadini per la generazione di contenuti costruiti attraverso il contributo, critico e operativo, di un gruppo eterogeneo di soggetti, in grado di aprire nuovi orizzonti di partecipazione¹⁸⁴.

Accanto ai casi più risalenti dei Paesi anglosassoni (Regno Unito¹⁸⁵ e

mediante la quale è possibile assistere ai lavori delle assemblee. Accanto alla comunicazione ufficiale gestita direttamente dai Parlamenti, il Report dimostra come i parlamentari abbiano, nel tempo, implementato l'utilizzo della posta elettronica per comunicare direttamente con i cittadini (85%). Anche i Social Network vengono ampiamente utilizzati dai parlamentari per comunicare stabilmente con i propri elettori (80%). Il report "World e-Parliament 2018" è consultabile al seguente link: www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018.

¹⁸² In tema, Kies R., Mendez F., Schmitter P., and Trechsel A. (2004), *Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe: E- democratizing the parliaments and parties in Europe*, Luxembourg: STOA, European Parliament; P. Dahlgren, *The Internet, Public Sphere and Political Communication: dispersion and deliberation*, in *Political Communication*, 22(2), 1995, 147 ss.

¹⁸³ S. Coleman, J.G. Blumler, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*, Cambridge, 2009.

¹⁸⁴ Studi approfonditi sulla portata di tale tecnica nell'ambito dell'attività di Law Making possono rinvenirsi in T. Aitamurto, *Crowdsourcing for democracy: a new era in Policy-Making*, Parliament of Finland, Committee for the future, 2012; D.C. Brabham, *Moving the crowd at threadless*, in *Information, Communication and Society*, 13(2010), 1122 ss.

¹⁸⁵ Nel Regno Unito, il "Department of Business, Innovation and Skills" utilizza sovente il "Crowdsourcing" per interrogare imprese ed individui e richiedere il loro contributo per regolamentare i settori dell'economia e dell'innovazione (discuss.bis.gov.uk/bisdigital/2013/05/24/bis-digital-engagement-case-study-series-focus-on-enforcement). Sempre nel Regno Unito, un'interessante esperienza di "Crowdsourcing" riguarda il settore della sanità. È stato lanciato un apposito progetto – denominato "NHS Citizen" – che consente al pubblico di partecipare all'elaborazione delle varie *Policies* in materia di assistenza sanitaria (www.nhscitizen.org.uk/). Inoltre, attraverso il "DfID's Amplify Project" sono stati riuniti progettisti e *communities* per contribuire a migliorare la sicurezza nelle città. Uno degli strumenti digitali di "Crowdsourcing" più noti nel Regno Unito è sicuramente la piattaforma «Fix-My-Street» (www.mysociety.org/projects/fixmystreet). Si tratta di un *software open source* – disponibile anche in versione *mobile* – attraverso il quale i cittadini possono segnalare problematiche legate alla sicurezza stradale e alla viabilità.

Stati Uniti¹⁸⁶), dove tale tecnica viene in gran parte utilizzata nei processi

¹⁸⁶ Il governo federale statunitense utilizza il “*Crowdsourcing*” da diversi anni quale principale strumento di implementazione dell’*Open Government Strategy*, teorizzata dal Presidente Barack Obama sin dal suo primo mandato presidenziale. La trasparenza, la collaborazione e la partecipazione sono il nucleo di tale strategia. L’*Open Government Strategy* trova attuazione attraverso un’azione articolata che vede il coinvolgimento, a livello federale, dell’esecutivo e delle varie agenzie governative e un impegno massiccio delle ICTs. In tale contesto, di particolare interesse è la piattaforma digitale “Data.gov”, che mira a incrementare «public access to high value, machine readable datasets generated by the Executive Branch of the Federal Government». Nell’apposita sezione “Data.gov.communities” si invita direttamente «bridge policy makers, technologists, data owners and citizens» a condividere dati, sviluppare App e aprire sedi di confronto per scambiare opinioni e lanciare iniziative per rafforzare la trasparenza. Il continuo *feedback* da cittadino a cittadino è parte integrale del progetto “Data.gov”, con vari canali che consentono agli utenti di pubblicare commenti e condividere opinioni, nonché richiedere la pubblicazione di dati che vorrebbero consultare *online*. Inoltre, la piattaforma “Reboot.fcc.gov” è stata lanciata per raccogliere idee per trasformare l’organizzazione amministrativa in «a model of excellence». Attraverso la piattaforma “IdeaScale” i cittadini possono presentare, commentare e votare le varie proposte avanzate. La piattaforma seleziona le proposte che hanno ricevuto più consensi e che hanno raccolto un numero superiore di voti, dando ai vari *decision-makers* la possibilità di conoscere le esigenze della collettività. Il “Department of Housing and Urban Administration” (HUD), in collaborazione con l’associazione “National Academy of Public Administration” utilizza la piattaforma “UserVoice” per consentire a dipendenti e cittadini di condividere e votare progetti e idee riguardanti il governo del territorio. Su questa piattaforma è stato elaborato il “Piano Strategico” del quinquennio 2010-2015. Pur non rappresentando un modello di “*Crowdsourcing Legislation*”, di notevole importanza per la strategia governativa di *Open Government* è la piattaforma “We The People” che consente ai cittadini americani di inoltrare petizioni al Presidente, con l’obbligo di quest’ultimo di rispondere qualora la petizione presentata raggiunga le 25.000 sottoscrizioni. Interessante è altresì la piattaforma “Peer To Patent”, un’iniziativa del “Patent and Trademark Office (USPTO)” che apre la procedura amministrativa finalizzata al riconoscimento di un brevetto, alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini. Si tratta di un sistema *online* che mira a migliorare la qualità dei brevetti rilasciati, dando agli utenti la possibilità di intervenire nella fase di valutazione del prodotto. Negli Usa, una sperimentazione particolarmente riuscita di *Crowdsourcing* è quella condotta dalla NASA che coinvolge da tempo i cittadini nelle proprie attività di ricerca, portando alla luce un ruolo essenziale che masse eterogenee di volontari possono ricoprire nell’evoluzione scientifica proprio attraverso l’utilizzo della Rete (cfr. la pagina [Web science.nasa.gov/citizen-scientists/](http://www.science.nasa.gov/citizen-scientists/)). La dottrina parla, in proposito, di “*Citizen Science*” per riferirsi, appunto, ad un nuovo – e per certi versi rivoluzionario – modo di concepire la ricerca che si sta affermando in molti campi e che affida un ruolo chiave a persone non specializzate nella realizzazione di singoli progetti di ricerca. Una formula che sta dando risultati importanti in settori quali la biochimica, l’astronomia e la biotecnologia. Recentemente, anche il *White House Office of Science and Technology Policy* del Governo statunitense ha pubblicato un *memorandum* contenente un nutrito elenco di progetti già realizzati in vari ambiti scientifici mediante la partecipazione dei cittadini, evidenziando l’intento del Governo di istituzionalizzare tale prassi. Cfr. A. Holohan, *Community, Competition and Citizen Science. Voluntary Distributed Computing in a Globalized World*, Ashgate, Farnham, 2012; J.L. Dickinson, R. Bonney (cur.), *Citizen Science. Public Participation in Environmental Research*, New York, 2012; A.M. Evans, A. Campos, *Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 32, 2013, 32 ss.; G. Lee., Y.H. Kwak, *An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement*, in *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012, 492 ss.; J.T. Snead, *Social Media use in the U.S. executive Branch*, in *Government Information Quarterly*, 2013, 26 ss.; M.L. Sifry, “You Can Be the

amministrativi, è soprattutto l'area nordica e l'area baltica del continente europeo ad aver implementato i prototipi più articolati e interessanti nell'ambito dei processi di *Law-Making* e, addirittura, di *Constitution Making*¹⁸⁷. Basti qui citare l'esempio finlandese, dove la tecnica del *Crowdsourcing* è stata impiegata per la scrittura di testi legislativi¹⁸⁸, il caso

Eyes and Ears": Barak Obama and the Wisdom of Crowds, in D. Lathrop, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, USA, 2010, 116 ss.

¹⁸⁷ L'implementazione di tale innovative tecniche di *e-democracy* e di *e-participation* nei Paesi dell'area nordica e baltica del continente europeo non è casuale, ma trova particolare giustificazione nell'elevato grado di digitalizzazione che gli stessi presentano, sia per ciò che concerne l'assetto economico, sia relativamente a quello politico e sociale. In altri termini, siamo dinanzi a realtà statuali innervate dalle ICTs, veri e propri modelli di «*advanced informational societies*» (M. Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. I, Oxford, Blackwell, 1996), in cui la tecnologia digitale rappresenta il perno centrale per l'innovazione e la crescita. La capillare diffusione della Rete, cui si è accompagnato un elevato grado di alfabetizzazione digitale della popolazione, ha così reso disponibili servizi di *e-government*, *e-democracy* ed *e-commerce* che hanno favorito l'emersione di nuovi assetti di sapere e di potere fondati su originali logiche organizzative e nuove forme di produzione e di partecipazione che hanno inciso positivamente sull'esercizio dei diritti di cittadinanza. Ciò ha contribuito a conferire a questi Paesi non solo un *trend* di crescita economica estremamente positivo ma anche un innovativo *Framework* di *Open Government* orientato a una forte e concreta interazione tra cittadini e apparato statale (cfr. J. Huo, *How Nations Innovate. The Political Economy of Technological Innovation in Affluent Capitalist Economies*, Oxford University Press, Oxford, 2015.; OECD, *Governance of Innovation Systems*, Synthesis Report, Organization For Economic Cooperation and Development, vol. 1, 2005.; A. Zhuplev, K. Liuhto, *Geo-Regional Competitiveness in Central and Eastern Europe, the Baltic Countries, and Russia*, IGI Global, Hershey, 2014).

¹⁸⁸ Alla Finlandia spetta il primato di aver per prima istituzionalizzato la tecnica del «*Crowdsourcing*» nell'ambito dei processi di *Law Making*. Difatti, in concomitanza con l'entrata in vigore della legge costituzionale sull'iniziativa legislativa popolare avvenuta il 12 marzo 2012, il Governo finlandese ha autorizzato l'uso della piattaforma «*Open Ministry*» per l'elaborazione delle varie proposte di legge e per poter raccogliere le 50.000 sottoscrizioni necessarie per la presentazione della proposta stessa in sede parlamentare. Ad oggi, tale strumento è stato utilizzato per la predisposizione di svariati progetti di legge che sono stati poi approvati dall'*Eduskunta*, a partire dalla legge sul traffico e da quella sul *same sex marriage*. Cfr. T. Aitamurto, H. Landemore, D. Lee, A. Goel, *Crowdsourcing Off-Road Traffic Law. Experiment in Finland, Report about idea Crowdsourcing and evaluation*, Publication of the Committee for the Future, Eduskunta, Helsinki, 1/2014; T. Aitamurto, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era In Polici-Making*, Committee for the Future, Eduskunta, Helsinki, 1/2012; K.C. Desouza, R. Krishnamurthy, *Crowdsourcing on Challenge.gov: Aligning Expectations between Public Managers and Citizens, in Collective Intelligence*, 2014 (consultabile in humancomputation.com/).

estone¹⁸⁹ e lettone¹⁹⁰, nonché l'esperienza islandese, dove attraverso il *Crowdsourcing* è stato scritto il *Constitutional Draft* del 2012¹⁹¹. Recentemente,

¹⁸⁹ Tra i Paesi dell'area baltica, l'Estonia rappresenta senz'altro la realtà ordinamentale più avanzata sotto il profilo del tasso di penetrazione e di implementazione delle ICTs, al punto tale da spingere l'economia nazionale ai vertici delle classifiche della competitività mondiale. Il Paese presenta una rete di interconnessione capillarmente diffusa anche nei suoi angoli geograficamente meno accessibili, un sistema educativo altamente sviluppato e impiantato su una forte cultura dell'innovazione, fattori che hanno consentito lo sviluppo di sistemi di *e-government* e di *e-democracy* particolarmente avanzati. Nell'ambito dei processi di *e-democracy*, l'Estonia ha introdotto la tecnica del "*Crowdsourcing Legislation*" in occasione del lancio, nel 2013, di una significativa esperienza di "*e-participaion*" che ha visto i cittadini estoni partecipare alla *Rahvakogu*, una piattaforma digitale mediante la quale il Governo ha chiesto ai cittadini di contribuire all'elaborazione di proposte legislative in cinque individuati ambiti: a) sistema elettorale; b) *status* dei partiti politici e miglioramento della democrazia interna; c) finanziamento dei partiti politici; d) ampliamento delle forme di partecipazione civica; e) miglioramento della Pubblica Amministrazione. In poco meno di un mese, sono state pubblicate 1.917 proposte, con oltre 57.031 accessi provenienti da 70 diversi Paesi. Dopo l'analisi dei testi e la valutazione da parte di un comitato di esperti, sono state selezionate venti proposte che sono state poi sottoposte – il 6 aprile 2013, in occasione del "*Deliberation Day*" – all'esame e all'approvazione di un'assemblea di 314 cittadini scelti mediante sorteggio, in rappresentanza di tutte le categorie demografiche e sociali del Paese. A seguito del *Deliberation Day*, 16 proposte sono state poi presentate in Parlamento dal Presidente della Repubblica. Tali proposte sono state discusse nel *Parliament's Committee of Constitutional Affairs* e poi sottoposte ad un ulteriore esame nell'ambito di un'udienza pubblica che si è svolta il 3 giugno 2013, giungendo positivamente alla fase conclusiva di approvazione da parte dell'organo parlamentare. Cfr. M.E. Jonsson, *Democratic Innovations in Deliberative System. The case of the Estonian Citizens' Assembly Process*, in *Journal of Public Deliberation*, 7/2015.; L.G. Sciannella, *La "Digital Nation" e il futuro dello Stato Nazione. Il caso di "e-Estonia"*, in *DPCE Online*, 2015/1, 9-34.

¹⁹⁰ Nell'ordinamento lettone, la piattaforma "*ManaBalss.lv*" – frutto di una virtuosa collaborazione tra settore pubblico e settore privato nell'ambito dell'impiego della ICTs nei processi decisionali – è stata attivata nel 2012 con un'interfaccia "user-friendly" e funzionalità al fine di consentire a tutti i soggetti coinvolti (utenti, amministratori, *decision makers*) di partecipare ai processi decisionali pubblici. A soli tre giorni dalla sua attivazione, il Presidente lettone, Valdis Zatlers, ha lanciato un appello pubblico per utilizzare la piattaforma nell'ambito del *Law-Making Process*. Essa è stata così utilizzata per l'elaborazione della proposta diretta ad introdurre nell'ordinamento lettone l'iniziativa legislativa popolare, la quale è stata poi recepita dalla maggioranza parlamentare e approvata il 19 gennaio 2012 (democracyoneday.com/2013/01/17/public-initiative-platform-mana-balss).

¹⁹¹ L'Islanda presenta, ad oggi, la più avanzata esperienza di *Crowdsourcing* applicata ad un processo decisionale pubblico, in quanto tale tecnica è stata utilizzata per la scrittura di un testo costituzionale. Nonostante che l'esito finale non sia stato positivo, in quanto la bozza di Costituzione è stato poi di fatto accantonata dalla maggioranza parlamentare, l'esperienza ha rivestito un particolare significato proprio per le inedite modalità esplicative. Come noto, la causa che ha spinto il popolo islandese a darsi una nuova Costituzione sono in gran parte da rintracciarsi nella gravissima crisi economica che ha colpito il Paese nel 2008, a seguito del collasso del sistema bancario del Paese. Tali drammatici eventi hanno innescato una serie di reazioni pubbliche più o meno pacifiche che si sono poi concretizzate in una serie di manifestazioni e appuntamenti referendari per rifiutare di riversare sulla cittadinanza i debiti accumulati dal sistema bancario. A partire dal novembre 2009, un vasto e condiviso movimento popolare ha portato alla riunione di un'assemblea di 1500 cittadini slegata dalle logiche partitiche la quale, con un'interessante operazione di *brainstorming* ha individuato i

anche i Paesi latino-americani stanno sperimentando tecniche analoghe nei processi legislativi, come dimostrano l'esperienza brasiliana¹⁹² e l'iniziativa

temi di rilevanza costituzionale che dovevano entrare prioritariamente nell'agenda delle riforme per avviare un processo di profonda revisione della Carta costituzionale del 1944. L'obiettivo era dunque quello di raccogliere la "saggezza della folla" per dare vita, in forma libera e volontaria e nel rispetto dei principi democratici, ad un autentico «alternative national visioning process» che ponesse al centro dell'azione del Governo le esigenze dei cittadini. L'assemblea non disponeva, dunque, di un vero e proprio mandato ma doveva semplicemente riflettere attorno a quattro individuati "valori" di riferimento (integrità, diritti, rispetto, giustizia) e a nove aree tematiche (educazione, famiglia, *Welfare*, economia, ambiente, sostenibilità, opportunità, eguaglianza, pubblica amministrazione). Fondamentale è stato l'utilizzo dei *Social Media* per diffondere i lavori dell'assemblea. Compito piuttosto agevole in Islanda, atteso che il 94% della popolazione ha un collegamento ad Internet e utilizza il *Web* con una buona frequenza. A conclusione dei lavori, i partecipanti hanno ritenuto che l'integrità fosse il valore più importante della società islandese, unitamente al rispetto dei diritti e alla giustizia. È stato lungamente discusso del futuro del Paese in materia di istruzione, famiglia, economia, *Welfare*, ambiente, sostenibilità, opportunità, eguaglianza e pubblica amministrazione. I lavori hanno ovviamente hanno risentito del clima generale del Paese generato dalla crisi finanziaria e i partecipanti hanno anche evidenziato la necessità di regolamentare fortemente i mercati finanziari e di garantire a tutti i cittadini un buon grado di istruzione in materia finanziaria. Dopo aver individuato i valori di riferimento, l'assemblea ha concluso in merito alla opportunità di «*renewal of the social contracts*». Ma il processo costituente islandese ha conosciuto un successivo momento espressivo di intelligenza collettiva. Difatti, la legge istitutiva dell'assemblea costituente approvata dal Parlamento islandese prevedeva che i lavori della Costituente fossero preceduti da un *National Forum* composto da circa 1000 partecipanti, con il compito di identificare i valori di riferimento che dovevano essere posti a fondamento del progetto di riforma costituzionale. Il *Forum* ha avanzato la richiesta di un modello di Costituzione che, tra le altre cose, prevedesse un governo basato su precisi e condivisi valori morali, con ruoli e responsabilità delle autorità facilmente individuabili, previsione di pene certe per i funzionari pubblici che commettessero reati nell'esercizio delle proprie funzioni, la previsione di adeguati strumenti e meccanismi di partecipazione del popolo al governo del Paese, nonché norme chiare e precise per la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali dell'isola. Il processo di *Crowdsourcing Constitution-Making* islandese si è arricchito di un ulteriore elemento di novità che ha contribuito a caratterizzarlo in maniera originale sotto il profilo della pubblicità e della trasparenza dei lavori. Le sedute del *National Forum* sono state trasmesse interamente in *streaming* sul *Web*, consentendo così a tutti i cittadini di seguirne lo svolgimento dei lavori ed eventualmente intervenire, postando suggerimenti sulla pagina *Facebook* del *Forum* o su *Twitter*. La maggior parte delle indicazioni e dei suggerimenti provenienti dal *National Forum* sono stati poi accolti dall'assemblea costituente nel progetto costituzionale che è stato approvato mediante *referendum* nell'ottobre del 2012, ma poi di fatto "accantonato" dalla maggioranza parlamentare di centro-destra che ha vinto le elezioni politiche del marzo 2013. Al di là del non positivo esito finale, l'esperienza islandese conserva un notevole interesse, in quanto ha dato vita al primo modello di "*Constitution Crowdsourced*". Cfr. P. Blokker, *Grassroots Constitutional Politics in Iceland*, 2012, consultabile all'indirizzo *Web* www.blokkerpaul.wordpress.com; T. Gylfason, *Constitutions: Send in the Crowds*, consultabile all'indirizzo *Web* notandur.hi.is; U. Allegretti, *Recenti Costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quad. cost.*, 2013, 689 ss.; L.G. Sciannella, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. Di Marco, F. Ricci, L.G. Sciannella, *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012, 78.

¹⁹² La Camera dei Deputati brasiliana ha attivato la piattaforma «*Wikilegis*» che consente a tutti i cittadini di commentare e di presentare proposte di modifica dei singoli progetti di legge

avviata in Cile¹⁹³. Sotto il profilo dell'indagine comparata, l'aspetto di maggiore interesse che sembra evidenziarsi dall'esame di tali modelli attiene proprio ad una loro connaturale vocazione ad una rapida e intensa circolazione nei più diversificati contesti, in gran parte favorita dalle dinamiche di *cross-fertilization* che la Rete è in grado di innescare nell'ambito dei processi di *Digital Democracy*¹⁹⁴.

In questi contesti, il ricorso alla tecnica del “*Crowdsourcing*” nell'elaborazione della legge in esame non sembra rappresentare un mero tentativo di ammodernamento tecnologico di vecchie procedure, bensì palesa un profondo mutamento di prospettiva che incide in maniera radicale sul modo di gestire la *res publica*, secondo una forma innovativa di governo collaborativo che è suscettibile di trasformare il concetto di rappresentanza in una tappa finale di sintesi di un percorso partecipato di elaborazione della legge che viene per questo a fondarsi su un diverso registro di partecipazione e di relazione¹⁹⁵.

4.3. I Parlamenti dinanzi all'emergenza sanitaria

La recente crisi sanitaria derivante dalla pandemia da coronavirus ha provocato, a livello globale, una crisi senza precedenti delle attività parlamentari. La necessità di contenere la diffusione del virus ha materialmente impedito ai Parlamenti di riunirsi e di garantire continuità ai dibattiti, ai lavori in aula e alle votazioni¹⁹⁶.

in discussione. Inoltre la piattaforma offre ai cittadini la possibilità di partecipare a *forum* di discussione su tematiche oggetto di intervento legislativo e a sondaggi. La pubblicazione sulla piattaforma delle proposte legislative non è vincolante ma rimessa alla libera scelta del suo proponente. La piattaforma presenta un'interfaccia semplice e intuitiva che consente di seguire il dibattito in corso e di verificare le varie espressioni di voto. Sino ad oggi, attraverso la piattaforma «*Wikilegis*», un numero considerevole di cittadini hanno partecipato alla stesura di importanti progetti di legge, tra i quali, il nuovo codice di procedura civile, la Carta dei Diritti in Internet, la legge sulla disabilità e sui giovani (www2.camara.leg.br/transparencia/camara-aberta/wikilegis).

¹⁹³ In Cile, l'avvio del poderoso processo di riforma costituzionale annunciato nell'ottobre 2015 dal Presidente Bachelet è stato accompagnato dall'apertura della piattaforma collaborativa “*tuconstitucion.cl*”. Si tratta di un'iniziativa lanciata dai cittadini e da alcune associazioni allo scopo di promuovere un dialogo allargato sui contenuti della nuova Costituzione. La piattaforma consente di pubblicare, commentare e votare ogni singola proposta. I risultati del processo *online* saranno poi condivisi con le parti interessate e inseriti nel processo di consultazione avviato dal Presidente della Repubblica (plataforma.tuconstitucion.cl).

¹⁹⁴ Così J. Van Dijk, *Digital Democracy: Vision and Reality*, in I. Snellen, W. van de Donk, *Public Administration in the Information Age: Revisited*, IOS Press, New York, 2012, 49 ss.; C. Akrivopoulou, N. Garapidis (cur.), *Digital Democracy and the Impact of Technology on Governance and Politics: New Globalized Practices*, Hershey, 2013.

¹⁹⁵ Cfr., in tema, A. Chadwick, *Web 2.0: New Challenges for the Study of e-Democracy in an Era of Informational Exuberance*, in *A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 2009, 11 ss.

¹⁹⁶ In tema, cfr. A. Vedaschi, L. Cuocolo, *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCEonline*, 2020 (www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1014); R. Tarchi (cur.), *L'emergenza*

Dai dati disponibili¹⁹⁷, non tutti i legislatori hanno adeguato le procedure interne per consentire all'organo di continuare ad espletare le proprie funzioni¹⁹⁸. Mentre alcuni hanno sfruttato la tecnologia digitale per prevedere le riunioni da remoto o in modalità mista¹⁹⁹, in un numero significativo di casi si è registrata una presenza dell'organo legislativo ridotta ai minimi termini²⁰⁰.

Ulteriori ostacoli al ruolo dei Parlamenti si sono avuti sul piano dell'individuazione delle misure che sono state utilizzate dai Governi per fronteggiare l'emergenza. In alcuni casi, si è fatto affidamento sulla legislazione esistente, mentre in altri casi sono state poste in essere misure *ad hoc*. In entrambi i casi, tuttavia, la dichiarazione dello stato di emergenza ha spostato l'equilibrio di potere a favore degli esecutivi. Oltretutto, la necessità di operare più rapidamente ha avuto due importanti conseguenze, anche nei Paesi in cui i legislativi sono rimasti attivi. In primo luogo, la gestione – anche sotto il profilo mediatico – della situazione di emergenza ha portato all'affermazione di un ruolo di primo piano della figura del *Premier*, soprattutto nei regimi parlamentari in cui i Governi hanno potuto contare su solide maggioranze. In secondo luogo, anche nel caso in cui i legislativi sono stati direttamente impegnati nell'attività di controllo dell'operato del Governo, essi hanno operato in numero ridotto e con procedure abbreviate, limitando in maniera significativa la trasparenza e il rapporto con i cittadini²⁰¹.

sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato, in *Dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, 2(2020), 1 ss.
([www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Fascicolo_monografico - L_emergenza_sanitaria_da_COVID-19_una_prospettiva_di_diritto_comparato.pdf](http://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Fascicolo_monografico_-_L_emergenza_sanitaria_da_COVID-19_una_prospettiva_di_diritto_comparato.pdf)).

¹⁹⁷ Tra il 1° marzo 2020 e il 1° giugno 2020, il 52% dei legislativi si è riunito regolarmente, mentre il 34% si è riunito in maniera intermittente. Ma in questo stesso periodo, ben il 12% dei Parlamenti non si è praticamente mai riunito. Sotto il profilo funzionale, mentre circa il 70% dei legislativi ha attuato forme di controllo diretto sull'operato del Governo, il 30% non ha avuto praticamente alcun controllo sulle misure adottate per fronteggiare l'emergenza.

¹⁹⁸ C. Cousins, *How parliaments are working during the COVID-19 pandemic*, Oireachtas Library and Research Service, data. oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-05-01_l-rs-note-how-parliaments-are-working-during-the-COVID-19-pandemic_en.pdf, 2020.

¹⁹⁹ L.G. Sciannella, *La crisi pandemica da Covid-19 e la "trasformazione digitale" dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCEonline*, 2(2020), 2509 ss.

²⁰⁰ I. Bar-Siman-Tov, *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic – A Comparative Overview*, Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper No. 20-06. Available at SSRN: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3566948, 2020.

²⁰¹ Per una ricostruzione in chiave comparata delle soluzioni adottate dalle Assemblee parlamentari, cfr. K.S. Teidle, *Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, n. 27 (2020), The Library of Congress, *Continuity of Legislative Activities during Emergency Situations in Selected Countries*, Report for Congress, March 2020; I. Barman Tov, *Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic. A comparative Overview*, in University Faculty of Law Research Paper, n. 20-06, 22-03-2020; M. Diaz Crego, R. Manko, *Parliaments in emergency mode: How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic*, European Parliamentary Research Service, 2020,

Nel Regno Unito, il “Coronavirus Act 2020” è stato votato dalle due Camere e promulgato in soli sei giorni, facendo ricorso al c.d. “*fast-track legislation*” e, dunque, limitando in maniera significativa il tempo a disposizione dei parlamentari per l’esame delle singole disposizioni contenute nel testo²⁰². In Romania, il Parlamento ha impiegato solo due giorni per approvare il progetto di legge relativo all’adozione delle misure restrittive necessarie per contenere la diffusione del virus. Sia in Bulgaria che in Polonia, i rispettivi Parlamenti hanno adottato in brevissimo tempo una legge che ha autorizzato il Ministro della Salute ad adottare gli atti necessari per contenere la pandemia e, nel caso bulgaro, anche a prevedere misure di isolamento obbligatorio per i soggetti contagiati.

In Italia, il ruolo del Parlamento è stato marginale, come dimostra il fatto che oltre il 91% degli atti adottati per fronteggiare l’emergenza sono di provenienza governativa²⁰³. Inizialmente, è stato lo strumento del decreto-legge ad essere utilizzato in misura maggiore per dettare le prime misure dirette a contenere il contagio: in sede parlamentare la conversione del DL 6/2020 (l. n. 13/2020) è avvenuta in soli 15 giorni e con pochissimi emendamenti ed ha aperto la strada allo strumento del DPCM, definendone in termini piuttosto vaghi contenuti e modalità di adozione²⁰⁴.

Anche in Francia, il Parlamento ha adottato la legge del 23 marzo 2020, relativa allo stato di urgenza sanitaria, in soli cinque giorni. Inoltre, in questo caso, il Parlamento ha votato in soli quattro giorni la legge organica del 30 marzo 2020, in palese violazione delle procedure costituzionalmente

2 ss.; Servizio Studi del Senato, *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, Nota breve n. 180/2, agg. 6-04-2020; A. Williamson, *How are parliaments responding to the Coronavirus pandemic?*, in Hansard Society Blog, 8-04-2020; J. Curtis, R. Kelly, *Coronavirus: How are parliaments worldwide working during the pandemic?*, House of Commons Library, 15-04-2020; R. Kelly, J. Curtis, S. Fella, C. Mills, B. Smith, *Coronavirus: Changes to practice and procedure in the UK and other Parliaments*, House of Commons Library, Briefing paper n. 08874, 23-04-2020; J. Murphy, *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations*, Parliamentary, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA, 11-05-2020; F. Rosa, *Parlamenti e pandemia: una prima ricostruzione*, in *DPCE Online*, n. 2, 2020, 2489 ss.

²⁰² Il testo risulta particolarmente lungo – 329 pagine – è stato adottato grazie alla risoluzione, votata il 23 marzo 2020, in cui si sospendevano le procedure regolamentari interne della Camera dei Lords, inizialmente proposta dal ministro incaricato delle relazioni con il Parlamento. A. Fourmont et B. Ridard, *Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire*, *Question d’Europe*, Fondation Robert Schuman, n°558, 2020, p. 6; L. Dell’Atti, *Stato d’emergenza, sovereignty of Parliament e le sue sfide. Riflessioni brevi sulle implicazioni costituzionali del COVID-19 nel Regno Unito*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020.

²⁰³ Cfr. N. Lupo, *Il Parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e “finestra di opportunità”*, in V. Lippolis, N. Lupo (cur.), cirt., 146 ss.

²⁰⁴ Cfr. P. Pisicchio, *Pandemia da Covid-19 e Assemblee parlamentari, tra contagi, congedi e missioni*, in *federalismi.it*, Paper, 21-10-2020; R. Mazza, *La “parlamentarizzazione” dell’emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *federalismi.it*, 12/2021; V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1/2021; S. Curreri, *Il Parlamento nell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 3/2020.

previste²⁰⁵. Analogamente, in Spagna, è stato chiesto al Congresso dei Deputati di prorogare lo “*stato de alerta*” solo dopo il termine, costituzionalmente previsto, di 15 giorni; i deputati hanno comunque votato per la proroga senza prevedere alcun controllo sull’operato del Governo.

In Belgio, la Camera ha adottato, il 26 marzo 2020, due leggi di “poteri speciali”²⁰⁶, che sono state promulgate dal Re il 27 marzo e pubblicate il 30 marzo 2020. Le due leggi hanno riconosciuto al Governo la potestà di emanare *arrêts royaux de pouvoirs spéciaux* nell’ambito della protezione della salute pubblica, del sostegno all’economia, della protezione dei lavoratori e del buon funzionamento della giustizia, compresa la giustizia amministrativa. Inoltre, il Governo è stato autorizzato a prendere misure per combattere la diffusione del coronavirus tra la popolazione, compresi i piani per il mantenimento della salute pubblica e dell’ordine pubblico, quali la chiusura delle frontiere²⁰⁷. In sede di discussione, il Parlamento non ha dato seguito alle critiche formulate dal Consiglio di Stato concernenti, in particolare, il carattere vago e impreciso dell’autorizzazione conferita al Governo²⁰⁸.

In linea generale, tutte le assemblee hanno limitato le loro attività, riducendo i tempi di presenza dei parlamentari nelle aule e in commissione. In molti casi, le assemblee si sono riunite al solo scopo di approvare, in via d’urgenza, gli atti del Governo o hanno attivato modalità di riunione da remoto e di votazione *online*²⁰⁹. Così, ad esempio, in Lettonia, la dichiarazione

²⁰⁵ L’art. 46, c. 2, Cost. prevede che trascorrono almeno 15 giorni tra la presentazione di un progetto di legge organica e la sua discussione in seduta plenaria, allo scopo di offrire ai parlamentari il tempo necessario per riflettere sui temi trattati. Ma, sul punto, il Conseil constitutionnelle ha ritenuto derogabile tale ordine temporale, «*compte tenu des circonstances particulières*» (Conseil constitutionnelle, *Déc.* n. 2020-799 DC, 26-03-2020).

²⁰⁶ *Loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, Moniteur Belge*, 30 mars 2020; *Loi du 27 mars 2020, habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, Moniteur Belge*, 30 mars 2020.

²⁰⁷ È fatto comunque divieto al Governo di «porter atteinte au pouvoir d’achat des familles e à la protection sociale existant», o «adapter, abroger, modifier ou remplacer les cotisations de sécurité sociale, les impôts, les taxes e les droits, notamment la base imposable, le tarif e les opérations imposables».

²⁰⁸ Quanto ai limiti, come precisato dall’art. 4 della legge I, il parere del Consiglio di Stato non è richiesto per le misure urgenti dirette a contrastare la diffusione del coronavirus; nei pochi casi in cui l’*avis* è previsto, è fatto obbligo al Consiglio di Stato di emetterlo entro cinque giorni, non prorogabili (art. 4, al. 1 e 3 della legge I).

²⁰⁹ In Germania, i dibattiti parlamentari a distanza – già in uso per i lavori in commissione – sono stati celermente estesi alle sedute plenarie. In Grecia, il numero di parlamentari autorizzati a partecipare ai lavori in aula è stato ridotto a sessanta. In Spagna, l’uso della videoconferenza è stato previsto per le sole riunioni della Conferenza dei presidenti del Congresso dei deputati. In Svezia, le commissioni parlamentari del Riksdag hanno adottato una modalità ibrida, consentendo a un numero limitato di deputati di partecipare a distanza. La Camera dei comuni britannica ha inizialmente limitato la partecipazione in presenza a 50 parlamentari, consentendo ai restanti di connettersi a distanza tramite la piattaforma Zoom. Cfr. L.G. Sciannella, *La crisi pandemica da Covid-19 e la trasformazione digitale dei Parlamenti. Un’analisi comparata*, in *DPCE Online*, 2(2020), 2509 ss.

dello stato d'emergenza sanitaria è stata accompagnata, per la prima volta, da una riunione congiunta del Capo dello Stato, del *Premier*, del Presidente del Parlamento, dei Presidenti della Corte costituzionale e della Corte suprema. In relazione all'attività parlamentare, l'Ufficio di presidenza del *Saeima* ha, in un primo momento, organizzato le sue sessioni plenarie facendo riunire i singoli gruppi parlamentari in stanze separate, collegate in videoconferenza, successivamente, è stata introdotta la piattaforma “*e-Saeima*” che ha reso il Parlamento lettone uno dei primi a svolgere le proprie attività integralmente da remoto²¹⁰.

Non sono mancati casi in cui i Parlamenti hanno invece assunto ruoli proattivi e hanno attuato forme di intervento diretto sulla gestione dell'epidemia, anche grazie all'implementazione di piattaforme digitali atte a garantire la gestione a distanza dei lavori parlamentari. Così, ad esempio, in Brasile, il Congresso – sfruttando la formidabile infrastruttura digitale di cui si è dotato da tempo – è stato determinante nello spingere il Governo ad agire laddove quest'ultimo si è dimostrato lento a intervenire, votando, tra l'altro, l'obbligo dell'uso delle mascherine negli spazi pubblici, nonché intervenendo direttamente nel controllo dell'operato del Governo per quanto concerne l'acquisto dei vaccini.

L'analisi comparata dell'esperienza emergenziale dettata dalla pandemia restituisce, dunque, un quadro inequivoco circa la condizione di forte marginalizzazione dei Parlamenti nei processi decisionali, che sono stati dominati in maniera decisiva dai Governi²¹¹. Tendenza, peraltro, non sembra essere del tutto originale nel quadro del parlamentarismo europeo, visto che, negli ultimi decenni, vi è stato un progressivo, ma inesorabile, spostamento dell'asse dell'attività normativa dai Parlamenti verso i Governi²¹². Sotto questo profilo, può pertanto ritenersi che la pandemia abbia accelerato un processo già in atto. Del resto, dinanzi a una situazione emergenziale che richiedeva una repentina capacità di reazione, i Parlamenti hanno scontato tutta la complessità di un assetto organizzativo connotato dalla presenza di regole procedurali codificate, di fasi ben definite, con incomprimibili vincoli

²¹⁰ www.saeima.lv/en/news/saeima-news/28986-the-latvian-parliament-ready-for-work-using-the-e-saeima-platform.

²¹¹ Si pensi che, nei soli primi mesi dell'emergenza da coronavirus, in Italia e in Spagna, a fronte della totale sospensione dell'attività legislativa ordinaria dei Parlamenti, i Governi hanno dettato le prime norme restrittive in risposta alla pandemia con 22 decreti legge in Spagna e 15 in Italia, cui si sono accompagnati anche 16 DPCM, così anche in Francia, le prime misure sono state dettate con ben 60 *Ordonnances*. Nel Regno Unito, le misure dettate dal *Coronavirus Act* hanno attribuito un'ampia delega di poteri al Governo – in gran parte esercitabili senza alcun controllo diretto da parte della Camera²¹¹ – che consentito a quest'ultimo di adottare, tra i mesi di gennaio 2020 e luglio 2020, ben 165 *statutory instruments* relativi alla gestione della pandemia.

²¹² Secondo N. Lupo, *op. cit.*, 146, «l'effetto dell'emergenza pandemica sarà quello di aver accelerato e portato alle sue ultime conseguenze questo processo, spingendo cioè verso un equilibrio che vede il Governo stabilmente collocato come principale produttore di norme, anche di rango primario».

di trasparenza e di pluralismo. Caratteristiche tutte che rendono gli organi legislativi meno preparati a fronteggiare un'emergenza di portata globale. Una constatazione che sembra aver trovato conferma anche nelle successive fasi dell'emergenza, in cui i Parlamenti hanno mostrato non poca incertezza nei riguardi di Governi protesi, in massimo grado, a trovare legittimazione alle proprie azioni sul piano mediatico piuttosto che all'interno delle aule parlamentari.

Il deciso ampliamento dei poteri normativi dei Governi desta preoccupazione e ha acceso il dibattito sulla difficoltà dei Parlamenti di esercitare il fondamentale ruolo di controllo in contesti emergenziali, in cui si è chiamati ad assumere decisioni che incidono in maniera significativa sulla portata dei diritti fondamentali, mettendo a repentaglio la stessa tenuta democratica degli ordinamenti nazionali. È evidente che il significativo aumento – sia qualitativo che quantitativo – del numero di atti del Governo e la conseguente flessione della funzione legislativa del Parlamento apre nuovi ambiti di riflessione circa il concreto funzionamento dei regimi parlamentari (e non solo) e dei rapporti di forza esistenti tra esecutivo e legislativo.

Com'è noto, nello Stato democratico, e in particolare nel modello kelseniano, fondato sulla centralità del Parlamento e sul costituzionalismo quale limite al potere, il divario tra limitazioni accettabili e intollerabili dei diritti fondamentali risiede nella preservazione dello Stato di diritto e, con esso, della riserva di legge, non solo in momenti ordinari ma anche – e soprattutto – in momenti di eccezionalità. Pur essendo fondato su un quadro costituzionale duale – composto dall'endiadi "normalità/eccezionalità" – il costituzionalismo liberale si caratterizza per prevedere, anche nell'ambito dell'eccezionalità, strumenti giuridici straordinari e derogatori, ma che devono essere azionabili in quadro complessivo diretto a salvaguardare il "nucleo duro" dei diritti stessi, nell'ambito di un'azione di intervento che deve continuare a trovare fonte di legittimazione nell'organo legislativo. Tuttavia, come emerge dagli accadimenti emergenziali in corso – e dagli eventi che hanno contraddistinto la c.d. "generazione delle emergenze" dell'ultimo quarto di secolo nei più disparati contesti ordinamentali – le politiche di risposta messe in atto hanno, invece, ridotto gli spazi di intervento dei Parlamenti soprattutto attraverso l'attivazione di strumenti di nuova definizione, collocabili giuridicamente in una dimensione ibrida, tra normalità ed eccezionalità che, di fatto, vanno a determinare una sorta di normalizzazione di una situazione di perenne emergenza²¹³. A tal proposito, P. Pasquino e J. Ferejohn ipotizzano lo sviluppo di un nuovo modello giuridico che prevede l'approvazione di leggi speciali che possono sì legittimamente – dinanzi a situazioni emergenziali – delegare poteri agli

²¹³ Basti pensare alle leggi antiterroristiche approvate in Germania, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Stati Uniti, che hanno, di fatto, derubricato il fenomeno terroristico più come problema di ordine pubblico che come minaccia per l'ordine giuridico-costituzionale.

Esecutivi, ma che, al contempo, rafforzi il ruolo di controllo dei Parlamenti²¹⁴, conferendo a tale delega quella legittimità che costituisce perno centrale delle contemporanee democrazie liberali²¹⁵.

5. Dal mutamento all'adattamento: la resilienza dei Parlamenti legislatori

Alla luce dell'analisi condotta, l'idea di una condizione critica degli organi legislativi continua a permanere ben viva nell'evoluzione delle società democratiche contemporanee, confermando un quadro complessivo in cui i problemi del loro declino – già emersi nei primi anni del XX secolo – sembrano ora incrociarsi con le conseguenze di nuovi fattori di crisi, da ricercarsi non solo nell'aggravata complessità dei processi decisionali, ma anche nell'evoluzione tecnologica, nella specializzazione delle competenze, nonché nella progressiva “complessificazione” degli assetti istituzionali²¹⁶.

Tali mutamenti mettono naturalmente in gioco gli assetti degli ordinamenti contemporanei, sgretolando, non solo il potere statale, ma anche i suoi simboli più alti e suggestivi. Guardando all'organo parlamentare, è soprattutto la funzione legislativa a subire maggiori contraccolpi: la “fuga dalla legge” riguarda fondamentali istituti ed interi complessi di rapporti, che si intensifica e si amplia a seguito della pluralizzazione dei soggetti titolari del potere normativo²¹⁷.

Pur con differenze ovviamente palpabili nei diversi contesti, la situazione appena richiamata coinvolge tendenzialmente l'universo delle democrazie, determinando anche tentativi di risposta da parte degli organi parlamentari, spinti ad attivare importanti percorsi di riforma nella consapevolezza di voler continuare a giocare un ruolo importante nei sistemi di governo. In tal senso, ad esempio, la riforma della Camera dei *Lords* del 2001 costituisce il primo esempio di ripensamento dei ruoli²¹⁸, alla riforma

²¹⁴ P. Pasquino, J. Ferejohn, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2004, 2016.

²¹⁵ Un esempio virtuoso è offerto dalla Finlandia, dove la modifica della legislazione ordinaria per far fronte alla pandemia ha comportato che l'*Eduskunta* avviasse un aperto e trasparente processo di controllo degli atti governativi, che prevede l'intervento di commissioni permanenti ed esperti giuristi, chiamati a pronunciarsi sul rispetto del pluralismo e dei diritti fondamentali. Inoltre, tutti i Decreti approvati per fronteggiare la crisi pandemica vengono pubblicati in tempo reale su un apposito “*Constitution Blog*” (perustuslakiblogi.wordpress.com) ed esposti a un autentico dibattito pubblico.

²¹⁶ Su questi aspetti, E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

²¹⁷ F. Modugno, *Trasformazioni della funzione legislativa*, in *Crisi della legge e del sistema delle fonti*, Milano, vol. II, 2000; A. Di Giovine, *Il sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale in un caso facile. A proposito della sentenza n. 494/2006 sui falsi elettorali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2007, p. 110.

²¹⁸ M. Russel, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013.

costituzionale francese del 2008²¹⁹, diretta principalmente a «redonner au Parlement la maîtrise de la fabrication de la loi»²²⁰, ma altresì le riforme istituzionali e regolamentari che hanno coinvolto, a vario titolo, Svezia, Canada, Spagna, Belgio, Danimarca e, da ultimo l'Italia, tutte dirette, con risultati non sempre incoraggianti, ad ammodernare il modello di funzionamento dell'organo parlamentare²²¹.

Le soluzioni alle molteplici sfide che attendono ora i Parlamenti non sono facilmente individuabili ma sembra potersi sostenere che esse debbano muovere lungo tre principali assi direttrici.

(i) Il primo asse è relativo alla necessità che i Parlamenti rafforzino l'attività di controllo non solo nei riguardi del Governo ma dell'intero apparato ministeriale, comprese le agenzie e le autorità amministrative indipendenti la cui numerosità e spettro di attività sono in continua crescita. La complessità delle politiche, che spinge i Governi a affidare molte competenze a tali organi, rende particolarmente delicato l'esercizio, da parte dei Parlamenti, di una fattiva attività di controllo. In merito, si potrebbero ipotizzare due soluzioni. Per un verso, i Parlamenti dovrebbero rafforzare la capacità di monitorare e supervisionare le fasi iniziali dei processi legislativi e controllare gli attori e i gruppi di interesse che vi partecipano, così da garantire trasparenza, apertura ed equità nell'individuazione dei loro contenuti delle singole proposte di legge. Per altro verso, i Parlamenti dovrebbero focalizzare l'attenzione non sui contenuti delle politiche settoriali ma sulle condizioni della loro elaborazione e della loro messa in opera. In tal senso, i singoli parlamentari, piuttosto che tentare, più o meno efficacemente, di “negoziare” i contenuti di singoli emendamenti, potrebbero concentrarsi sull'elaborazione delle norme destinate a inquadrare tali politiche e di garantire il rispetto di equità, trasparenza e *accountability*. Ciò significa rinunciare al principio di una competenza assoluta in materia legislativa e accettare di condividere il potere normativo con gli attori non eletti, in una logica di sussidiarietà. In cambio, i parlamentari possono tentare di mantenere il controllo delle decisioni principali, definire le condizioni di accesso a queste procedure decisionali e ottenere un diritto di controllo paragonabile a quello di cui dispone l'Esecutivo. Allo stesso modo, essi potrebbero migliorare la loro capacità di controllo regolamentando, attraverso la legge, forme e modalità di partecipazione e di coinvolgimento dei cittadini, anche sfruttando le potenzialità della Rete.

(ii) In secondo luogo, i Parlamenti dovrebbero migliorare le proprie competenze e capacità di analisi. Dinanzi a politiche sempre più complesse,

²¹⁹ J.-E. Gicquel, *Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif*, in *Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, 2008.

²²⁰ Così J.-M. Larralde, *La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement?*, in *Cahiers de la Recherche sur les droits fondamentaux*, 10(2012), 107.

²²¹ Cfr. R. Dickmann, A. Rinella (cur.), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011.

la dimensione cognitiva del lavoro parlamentare diventa centrale. La capacità dei singoli parlamentari di proporre leggi, di incidere sui contenuti dei testi di iniziativa governativa, di controllare l'azione e di dibattere di questioni politicamente impattanti dipende strettamente dal loro accesso ai dati e alle informazioni. In tale direzione, è necessario ripensare profondamente il processo legislativo, rafforzando gli strumenti che consentono ai parlamentari di assumere un ruolo proattivo nella definizione del contenuto di ogni singolo atto, a partire già dalla fase di preparazione dei disegni di legge.

(iii) Infine, i Parlamenti possono migliorare l'attività legislativa solo se riescono a migliorare i rapporti con la società civile. La scarsità quantitativa e qualitativa dei contatti con quest'ultima incide sulla credibilità dei dibattiti e delle attività legislative del Parlamento e della sua rappresentatività. Su questo versante, come già accennato, l'emersione di forme sempre più evolute di "*Digital Parliament*" sembra offrire un'opportunità per sviluppare modalità innovative attraverso cui migliorare i rapporti con i cittadini²²².

Lucia G. Sciannella
Facoltà di Scienze della Comunicazione
Università degli Studi di Teramo
lsciannella@unite.it

²²² La Dichiarazione sull'apertura e sulla trasparenza parlamentare, approvata nel 2012 a Roma da 76 organizzazioni e 53 paesi, ha lanciato un appello ai Parlamenti per un impegno all'adozione di *policy* in grado di garantire la diffusione proattiva delle informazioni parlamentari, sfruttando le potenzialità dell'evoluzione tecnologica (openingparliament.org/declaration).