

Il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi

di *Guido Rivosecchi*

SOMMARIO: 1.Premessa: alla ricerca delle istituzioni della globalizzazione. 2.Globalizzazione, crisi dello Stato e moltiplicazione dei livelli di governo: la (difficile) ‘tenuta’ delle istituzioni parlamentari come soggetti di coordinamento degli assetti pluralistici e come elementi ‘di chiusura’ del sistema. Il (decisivo) ruolo delle giurisdizioni costituzionali. 3.Le trasformazioni della funzione legislativa: le (adeguate) risposte delle istituzioni parlamentari. 4.Globalizzazione e (nuove) forme di aggregazione degli interessi: i riflessi sui processi di rappresentanza.

1. Premessa: alla ricerca delle istituzioni della globalizzazione.

Per quanto la letteratura più recente, su svariati versanti disciplinari, abbia elaborato significati tutt’altro che univoci di “globalizzazione”¹, “mondializzazione”², “crisi dello Stato”³, “governance”⁴, ovvero, da ultimo, “global governance”⁵, non v’è dubbio che le suddette definizioni, comunque le si voglia classificare e indipendentemente dalla connotazione che si intenda loro attribuire, indicano processi di trasformazione sociale, economica e culturale che impongono una profonda riflessione (anche) sulla ‘tenuta’ delle tradizionali categorie fondative del diritto pubblico.

¹ M.P. CHITI, *Riflettendo sull’opera di Massimo Severo Giannini e sull’avvenire del diritto amministrativo*, in S. CASSESE e G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 51, riferisce, ad esempio, di aver contato almeno cinquanta accezioni di “globalizzazione”.

² Cfr., per tutti, F. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 21 ss., che insiste sul nesso tra apertura dei mercati e globalizzazione, sostenendo che “con il termine di *globalizzazione* ci si riferisce al fatto che negli ultime decenni del Novecento lo spazio del mercato sembra aver raggiunto i confini demografici e territoriali del mondo (onde il sinonimo, preferito dagli studiosi francesi, di *mondializzazione*)” (ivi, 23), e distingue due ambiti semantici: con il primo la globalizzazione indica che “ciascun attore economico [...] è in competizione con qualunque altro attore che offra sul mercato-mondo una merce o una forza lavoro dello stesso tipo”, mentre con il secondo si indica il concetto di “universalismo del mercato”, ovvero “la diffusione, in ognuno dei campi in cui si può suddividere l’organizzazione sociale, della cultura, dei comportamenti e delle disposizioni del bisogno che appaiono coerenti con la massima espansione del mercato in tutte le sue dimensioni” (ivi, 24 s.); e M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2000, 7, secondo la quale “la globalizzazione è processo di trasferimento di potere dagli Stati ai mercati”.

³ Su cui, da ultimo, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁴ Sulle teorie della *governance* sono numerosi i recenti contributi della dottrina costituzionalistica, storica, sociologia e politologica. Tentando di giungere ad una definizione univoca, si può con tale termine indicare le tecniche e i meccanismi di carattere normativo, amministrativo, di prassi e di comportamenti che influiscono sul funzionamento di un sistema, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza (cfr. la recente definizione adottata dal *Libro bianco sulla governance europea* pubblicato dalla Commissione europea il 25 luglio del 2001).

⁵ Su cui, cfr. R. MAYNTZ, *La teoria della “governance”: sfide e prospettive*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1999, 3 ss.

Sotto il profilo dell'organizzazione dei pubblici poteri, ovvero della teoria istituzionale⁶ nell'era della globalizzazione, si sono susseguiti molteplici tentativi di fornire una spiegazione dei processi in atto. Vi è chi, superando le tradizionali obiezioni centrate sull'elemento territoriale, sul principio dell'equilibrio dei poteri e sulla cittadinanza, ha visto i postulati dello sviluppo delle istituzioni del governo globale nell'equilibrio (e nel pluralismo) tra le molteplici e differenziate forze che compartecipano al governo del mondo (imprese, organizzazioni internazionali, organismi di governo sovranazionale...)⁷, riscontrando nella liberazione dai tradizionali poteri la possibilità di fruire in maniera immediata dei diritti nella dimensione sovranazionale dei "cittadini del mondo"⁸. Altri hanno scorto gli embrioni delle nuove istituzioni del governo globale nelle libere forme di aggregazione degli interessi che avrebbero determinato aperture degli ordinamenti statuali verso l'esterno e disgregazioni delle organizzazioni statali all'interno⁹. Altri ancora hanno negato la possibilità di riconoscere istituzioni democratiche di *global government*, in quanto, sotto la spinta di una tendenziale espansione, esse assumerebbero forme mutevoli giungendo ad una sostanziale ridefinizione delle categorie giuridiche fondative dello Stato in cui produzione economica e costituzione politica tendono a coincidere in formule monodimensionali onnicomprensive¹⁰.

Guardando al versante dei processi di produzione normativa e al ruolo della legge negli 'ordinamenti della globalizzazione', non v'è dubbio che i processi di internazionalizzazione della decisione politica e i molteplici vincoli di origine sovranazionale abbiano determinato significative 'ricadute' sul ruolo della legge e sui procedimenti legislativi¹¹, sino a collocare sempre più la funzione normativa in

⁶ Nel senso di F. MODUGNO, voce *Istituzione*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXIII, 1973, 71, il quale rileva che "se il diritto è sinonimo di ordine, di ordinamento e se l' 'istituzione' esprime la produzione e la posizione di un ordine, 'istituzione' vale, innanzitutto, propriamente, 'posizione del diritto', e denota, ad una, l'origine stessa del fenomeno giuridico, comunque e dovunque".

⁷ Cfr. G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, Le Monnier, 2000, 253.

⁸ *Ibidem*, 258.

⁹ Così, F. MERUSI, *Dallo Stato monoclasse allo Stato degli interessi aggregati*, in S. CASSESE e G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., 125.

¹⁰ Cfr. M. HARDT – A. NEGRI, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2002, *passim*, spec. 28, 54 e 159. Sulla crescita delle disuguaglianze nel mondo globalizzato e sulla difficoltà di trovare adeguate risposte 'istituzionali', v. anche F. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, cit., 67 ss.

¹¹ Tanto che in dottrina si fanno sempre più frequentemente strada studi volti a collocare i tradizionali istituti nell'era della globalizzazione. Cfr., ad esempio, C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, 169 ss.

un sistema reticolare multilivello¹². Resta da chiedersi che cosa rimanga della legge intesa come “espressione della volontà generale”, spersonalizzata e distinta dalla “volontà di tutti”¹³, e, soprattutto, che cosa resti della tradizionale ricostruzione dello Stato come monopolista della produzione normativa e della sovranità come “monopolio della decisione”¹⁴.

Guardando infine alla rappresentanza, c’è chi vi ha visto nella globalizzazione un fattore disgregativo dello Stato pluriclasse. Assumendo la nota formula gianniniana come “teoria prescrittiva dello Stato democratico”¹⁵, i processi di mondializzazione minerebbero alla base le caratteristiche materiali attorno a cui le democrazie rappresentative del Novecento si erano sviluppate con le loro identità valoriali e appartenenze ideologiche¹⁶. In tale prospettiva, la globalizzazione segnerebbe l’avvento della crisi della rappresentanza, che perderebbe la sua connotazione di apertura a tutte le istanze che si pongono nella società. In altre parole, tale processo finirebbe per avviare il tramonto del sistema rappresentativo, del suffragio universale, dei diritti sociali garantiti e, in definitiva, della “tensione verso l’eguaglianza sostanziale” che la formula gianniniana comportava¹⁷.

Poste le profonde trasformazioni in atto sulla radice stessa della democrazia liberale, secondo alcuni tali tendenze porrebbero problemi drammatici in ordine al controllo democratico sui processi decisionali¹⁸. Altri pongono l’accento sulla capacità degli Stati tradizionali di elaborare nuove risposte riattualizzando le tradizionali categorie e costruendo nuovi paradigmi in cui la decisione politica è collocata nei sistemi reticolari della *global governance* ove la responsabilizzazione dei singoli centri decisionali in un sistema di *checks and balances* verrebbe

¹² Sul punto, cfr. S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 321 ss.

¹³ R. CARRE’ de MALBERG, *La loi expression de la volonté générale*, Paris, 1931.

¹⁴ E’ d’obbligo il richiamo a C. SCHMITT, *Le categorie del ‘politico’*, Saggi di teoria politica a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972, 40 e 44 ss.

¹⁵ M. DOGLIANI, *Deve la politica democratica avere una sua risorsa di potere separata?*, in S. CASSESE e G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., 62.

¹⁶ *Ibidem*, 63.

¹⁷ In questo senso, cfr. l’interpretazione di G. FERRARA, *Lo “Stato pluriclasse” protagonista del “secolo breve”*, in S. CASSESE e G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., 97 e 100.

¹⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Il problema della sovranità nello Stato pluriclasse*, in S. CASSESE e G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, cit., 140, secondo il quale l’avvento dell’Unione europea e della globalizzazione sembrerebbero riprodurre “le stesse problematiche che caratterizzano la transizione dallo Stato monoclasse a quello pluriclasse: [...] il controllo democratico del potere, la partecipazione alle decisioni pubbliche, la tutela dei diritti sociali”.

sostanzialmente a sostituire la rappresentanza democratica¹⁹, cosicché il problema sembrerebbe essere risolto alla radice.

Il presente scritto non si ripropone ovviamente di fornire un contributo al dibattito sul ripensamento delle nozioni-cardine di “Stato”, “democrazia”, “rappresentanza” e “parlamento”, ma soltanto di proporre alcuni elementi di riflessione sugli effetti dei più recenti processi di strutturazione sovranazionale della decisione politica sulla ridefinizione delle competenze delle assemblee rappresentative e sulla loro riorganizzazione in una dimensione sempre più proiettata al di fuori dei confini spazio-temporali tradizionali²⁰. In particolare, verranno esaminate le tendenziali trasformazioni delle assemblee rappresentative in rapporto ai tre distinti processi sopra richiamati come esempi di ricadute più evidenti dei fenomeni di globalizzazione sulle tradizionali categorie giuridico-costituzionali: processo di riassetto istituzionale dell’organizzazione dei pubblici poteri, processi di produzione normativa, processi di rappresentanza.

2. Globalizzazione, crisi dello Stato e moltiplicazione dei livelli di governo: la (difficile) ‘tenuta’ delle istituzioni parlamentari come soggetti di coordinamento degli assetti pluralistici e come elementi ‘di chiusura’ del sistema. Il (decisivo) ruolo delle giurisdizioni costituzionali.

Caratteristica comune alle molteplici forme di *governance* delle moderne società complesse è quella di prevedere un’articolazione dei pubblici poteri su più livelli di governo. Ciò risponde anzitutto ai canoni essenziali del pluralismo, che costituisce uno dei principi fondamentali del costituzionalismo e dello Stato di diritto²¹.

Per quanto concerne la forma di Stato, anche se non si traduce necessariamente in ordinamenti di tipo federale, tale principio viene a postulare

¹⁹ Cfr. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., 19, il quale rileva che “nella ‘global governance’ gioca un ruolo dominante l’amministrazione piuttosto che la politica”, tanto che in essa “non si pongono problemi propri dei corpi politici degli Stati, come quelli di cittadinanza, di rappresentanza, di democrazia, bensì quelli di ‘rule of law’, ‘expertise’, ‘accountability’, ‘speed’, ‘fairness’, ‘due process of law’, trasparenza”.

²⁰ Sul punto, cfr. A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento*, Annali 17 della Storia d’Italia, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, 1211 ss.

²¹ Sul pluralismo come teoria politica e come elemento fondativo dello Stato di diritto, cfr. E. FRAENKEL, *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato di diritto liberal-democratico* (trad. di R. Miccù), in V. ATRIPALDI (a cura di), *Il pluralismo come innovazione. Società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel*, Torino, Giappichelli, 1996, 5 ss., spec. 14 ss.

un'organizzazione di governo articolata su più livelli²². Nel caso italiano i principi fondamentali della Costituzione repubblicana postulano un assetto pluralistico istituzionale, economico, sociale²³. Nella stessa direzione sono orientati anche i trattati europei, volti alla salvaguardia di un pluralismo dapprima soltanto economico, quindi anche istituzionale e sociale strumentale alla definizione (e alla salvaguardia) dei diritti del cittadino europeo²⁴.

L'attuazione dei principi pluralistici e autonomistici ha avuto una recente accelerazione per un verso con le riforme amministrative a Costituzione vigente (c.d. 'leggi Bassanini') e, per l'altro, con la revisione dell'intero Titolo V della Carta costituzionale²⁵.

Se a tutto ciò aggiungiamo la proliferazione delle organizzazioni internazionali, in particolare a 'carattere regionale'²⁶ (di cui l'Unione europea costituisce l'esempio più emblematico), che pongono in essere vincoli sempre più stringenti per gli Stati, è possibile giungere alla definizione (in senso verticale) di almeno cinque livelli di governo: sovranazionale, europeo, nazionale, regionale, locale²⁷.

In tale contesto, si assiste alla progressiva erosione delle attribuzioni dello Stato (e dei parlamenti nazionali) 'dall'alto' e 'dal basso' sino a giungere ad una sorta di sistema integrato di *multilevel government*.

Sotto la spinta della normativa europea e delle riforme richiamate, si avvia la redistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo. Cambiano le modalità stesse di allocazione delle funzioni: da sistemi basati su norme che attribuiscono competenze fisse e predeterminate (es. le norme originarie dei trattati comunitari che,

²² Sul nesso tra federalismo, pluralismo e democrazia, v. C.J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, Il Mulino, 2002, 271 ss. (ed. or. Princeton, D. Van Nostrand, 1964).

²³ Sulla "pluralità dei pluralismi" nella Costituzione italiana, si veda V. ATRIPALDI, *La teoria pluralistica di E. Fraenkel ed i modelli di pluralismo nella tradizione giuspubblicistica italiana*, in ID. (a cura di), *Il pluralismo come innovazione*, cit., 127 ss.

²⁴ Cfr. i Trattati di Amsterdam e di Nizza e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁵ Su cui cfr. G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*.

²⁶ Si considerino, oltre alle Comunità europee e all'UE, le organizzazioni degli Stati americani (OAS), l'Organizzazione del Sud-Est asiatico (SEATO), l'Organizzazione per l'unità africana, la Lega araba, l'APEC (che ha per oggetto i rapporti economici tra diciotto Paesi gravitanti sul Pacifico), il CARICOM (mercato comune dei Caraibi), la NAFTA (mercato comune tra Canada, Stati Uniti e Messico), Mercosur (mercato comune tra Argentina, Brasile, Paraguay ed Uruguay). Si tratta di organizzazioni internazionali in grado di vincolare in forme più o meno stringenti la sovranità degli Stati. Sul punto, si vedano G. GUARINO, *il governo del mondo globale*, cit., 112 ss. e S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., 69 ss.

²⁷ Cfr. C. DE CARO, *Crisi dello Stato e Parlamento (appunti su alcune forme di coordinamento)*, in *Ripensare lo Stato*, Atti del Convegno tenutosi a Napoli il 22-23 marzo 2002, a cura di S. Labriola, in corso di pubblicazione.

in un'ottica 'funzionalista', definiscono le competenze delle istituzioni di governo dei singoli mercati comuni, ovvero le norme del vecchio Titolo V Cost. - es. art. 117 - che definiscono un riparto di competenze fisso tra Stato e regioni), si passa a sistemi fondati non già su norme di attribuzione, ma su regole sull'attribuzione flessibili e modificabili per effetto di nuovi principi e criteri di allocazione delle funzioni (es. art. 5 TUE; artt. 1 e 4 legge n. 59 del 1997; nuovo art. 118 Cost.).

Le norme richiamate introducono i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e proporzionalità che consentono di modificare il (già flessibile) riparto di competenze delineato dai Trattati e dal nuovo Titolo V. Ne scaturisce un assetto variabile delle competenze tra i molteplici livelli di governo²⁸, nella definizione del quale più che le assemblee rappresentative come organi di legislazione, indirizzo e coordinamento, giocano un ruolo fondamentale la giurisprudenza 'costituzionale' europea e quella nazionale. Infatti, da un lato, per la Corte di giustizia si pone l'essenziale problema di garantire la giustiziabilità del principio di sussidiarietà²⁹. Dall'altro, dopo la riforma del titolo V, la Corte costituzionale diventa il vero organo 'di chiusura' nella definizione delle competenze tra Stato e regioni³⁰ sia in ragione della molteplicità degli elenchi di materie (che, in taluni casi, potrebbero implicare sovrapposizioni), sia in ragione dell'introduzione di criteri flessibili di riparto che, necessariamente, dovranno poi trovare concreta attuazione nella giurisprudenza della Corte³¹.

Sarà quindi interessante valutare l'orientamento della Corte in merito, ad esempio, al mantenimento o meno nel nuovo quadro costituzionale di riferimento dell'"interesse nazionale" che le aveva consentito di 'creare' la funzione di indirizzo

²⁸ Sul punto, v. già R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, 370 s., che, nell'esaminare i riflessi dell'introduzione del principio di sussidiarietà sul riparto di competenze tra Comunità e Stati, vede criteri di regolazione flessibili delle competenze concorrenti.

²⁹ Introdotto dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht (ora art. 5 del TUE), tale principio veniva criticato da gran parte della dottrina in ragione del suo carattere più 'politico' che 'giuridico' ed in ragione delle conseguenti difficoltà nell'assicurarne la giustiziabilità. In realtà, la Corte di giustizia, se pure ha incontrato indubbe difficoltà nell'esercizio di un sindacato sulla necessità o meno dell'intervento comunitario rispetto all'adozione di un atto normativo o di un'azione di governo, ha saputo, nella giurisprudenza di questi anni, delineare le coordinate essenziali del riparto di competenze tra Unione e Stati membri in un sistema 'flessibile'. Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2000, 535 ss. che critica il principio di attribuzione nella definizione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri e individua "competenze procedurali duali" per conseguire gli obiettivi posti dai Trattati e dal sistema costituzionale integrato - "unione di costituzioni" - degli ordinamenti degli Stati membri.

³⁰ Ciò è evidente in ogni forma di manifestazione dei poteri normativi delle regioni: si consideri, ad esempio, che è scomparsa l'approvazione parlamentare degli statuti regionali che, come si desume da un quadro comparatistico, caratterizza anche gli ordinamenti federali 'più spinti'. Sul punto, v. A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/comm2.

³¹ Così, C. DE CARO, *Crisi dello Stato e Parlamento*, cit.

e coordinamento. La nozione di “variabile livello di interesse nazionale” aveva infatti consentito alla giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V di rendere più ‘flessibile’ il rigido riparto di competenze tra Stato e regioni. Al di là dell’orientamento ‘di merito’ della Corte³², dal punto di vista ‘procedimentale’, nella definizione dei rapporti tra i vari livelli di governo, questa giurisprudenza sembra anzitutto indicare che, anche in assenza del principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale aveva già creato congegni regolativi analoghi³³. In secondo luogo, la ricerca di criteri flessibili di allocazione delle funzioni di cui la vicenda comunitaria e le recenti riforme degli ordinamenti nazionali sono disseminate sembra sottolineare che le esigenze di *governance* delle società complesse non sembrano compatibili con criteri di riparto delle competenze fissi e predeterminati.

Al declino della legge (anche costituzionale) come fonte di determinazione (definitiva) del riparto di competenze tra i vari livelli di governo non è forse corrisposta un’adeguata riorganizzazione delle assemblee rappresentative come soggetti di coordinamento del (nuovo) pluralismo territoriale. Con il tramonto dei sistemi basati sul principio di attribuzione, il Legislatore, per lo meno nel caso italiano³⁴, non è più in grado di predeterminare l’assetto delle competenze nel *multilevel government*.

In tale prospettiva, gli effettivi creatori (nonché i custodi) di tale riparto sembrano essere gli organi giurisdizionali costituzionali nazionali ed europei piuttosto che i parlamenti nazionali, cosicché verrebbe per il momento a determinarsi un effettivo declino dell’influenza dei parlamenti sull’assetto ‘sostanziale’ della forma di Stato.

³² Si allude alla nota tendenza della Corte ad utilizzare questi ‘congegni’ per comprimere l’autonomia regionale.

³³ Come il c.d. “variabile livello di interesse nazionale”: così, R. BIN, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FACON, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l’Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, 73.

³⁴ In verità, guardando a taluni processi di integrazione sovranazionale regionale come quello, particolarmente incisivo, rappresentato dall’Unione europea, non può invece non riconoscersi, in taluni ordinamenti, il ruolo centrale della seconda Camera federale nel garantire la mediazione degli interessi tra il livello regionale e quello comunitario (sul punto cfr., ampiamente, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., spec. 404 ss). Tuttavia questo ruolo è riconducibile all’effettivo carattere federale della forma di Stato, ad esempio, di Germania, Spagna e Austria, che postula l’effettiva rappresentazione degli interessi del livello di governo inferiore nella seconda Camera (sul punto v. ora A. PCREZ CALVO, *Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell’Europa comunitaria*, in *Quad. cost.*, 2001, 601) piuttosto che ad effettivi processi di ristrutturazione dei parlamenti e della decisione politica in relazione a fenomeni di integrazione sovranazionale. Prova ne sia che appare in crisi il ruolo delle assemblee rappresentative di fronte ai più forti processi di internazionalizzazione della decisione economico-monetaria, in riferimento alla quale i poteri di coordinamento e di controllo sulle cessioni di sovranità sono rimessi, anche negli

3. *Le trasformazioni della funzione legislativa: le (adeguate) risposte delle istituzioni parlamentari.*

Dai processi di riallocazione delle funzioni normative posti in essere dai fenomeni di globalizzazione e di integrazione sovranazionale sembrano desumersi spinte di segno analogo a quelle indicate nella descrizione del *multilevel government*.

Nel quadro che si è tentato di tratteggiare, è il tramonto della (tradizionalmente intesa) centralità della legge nel sistema delle fonti a segnare le profonde trasformazioni in atto circa il ruolo e la collocazione delle assemblee rappresentative. In tale prospettiva, la risposta fornita dalle istituzioni parlamentari circa la ridefinizione del loro ruolo nei procedimenti legislativi e la rimodulazione delle (altre) funzioni di indirizzo, controllo e coordinamento sembra più adeguata rispetto al ruolo che viene loro ritagliato (anche alla luce della giurisprudenza ‘costituzionale’ nazionale e comunitaria) nel processo di riassetto della forma di Stato sotto la spinta dei fenomeni di integrazione sovranazionale.

Non è certo questa la sede per indagare le profonde trasformazioni della funzione legislativa che hanno determinato profondi ‘scossoni’ nel sistema delle fonti come da più parti rilevato negli ultimi anni. Le ragioni della “crisi della legge”³⁵ sono molteplici e complesse ed indagate da più punti di vista. Come è noto, si lamenta l’eccesso di complessità normativa come uno dei grandi problemi delle democrazie avanzate, l’iperegolazione, l’ipertrofia normativa, l’abuso di (ampi) poteri normativi da parte dei governi, lo sviluppo oltre i suoi limiti della legislazione finanziaria, il ricorso massiccio alle deleghe e ai processi di delegificazione³⁶. Da tutto ciò scaturisce una profonda trasformazione del parlamento e della legge.

La funzione legislativa viene erosa su più versanti. In senso verticale, il Legislatore è fortemente vincolato sia ‘dall’alto’ per effetto dell’incidenza della legislazione comunitaria³⁷ e di fonti di regolazione sovranazionale, sia ‘dal basso’

ordinamenti dove tradizionalmente incisivo è il ruolo di mediazione della seconda Camera federale, alle istituzioni di governo o, più spesso, alle banche centrali.

³⁵ Sulla c.d. “crisi della legge”, cfr., per tutti, F. MODUGNO – D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII Convegno nazionale (a cura di M. Basciu), Milano, Giuffrè, 1992, 125 ss.; e F. MODUGNO, *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla crisi della legge*, in ID. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, cit., I ss.

³⁶ Sulle recenti tendenze in tema di trasformazione del procedimento legislativo si veda, per tutti, U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2001, 131 ss.

³⁷ Con riflessi, come si è visto nel paragrafo precedente, sulla stessa forma di Stato. Cfr. A. PÇREZ CALVO, *Le trasformazioni strutturali dello Stato-nazione nell’Europa comunitaria*, cit., 593 ss., che parla significativamente di “Stato comunitario”.

per effetto del riconoscimento di poteri normativi sempre più ampi di regioni ed autonomie locali. In senso orizzontale, la funzione legislativa dei parlamenti nazionali tradizionalmente intesa è profondamente snaturata per effetto del prodursi di svariati meccanismi di ampie delegazioni di quote di potere normativo alle istituzioni di governo e, fenomeno ancor più recente, ai soggetti privati di normazione³⁸.

In questo quadro, difficilmente il Parlamento potrebbe essere ancora considerato l'organo legislativo a competenza generale *ex art. 70 Cost.*³⁹. Il principio di competenza prevale definitivamente su quello di gerarchia⁴⁰: non soltanto la Costituzione 'dispone' della competenza delle fonti inferiori, ma la misura della competenza del soggetto normatore nel nuovo sistema 'a rete' viene ora spesso definita in un 'sistema integrato di riserve' tra fonte comunitaria, fonte statale e fonte regionale. Con la pluralizzazione dei soggetti titolari del potere normativo, la legge assume un diverso ruolo come atto di indirizzo e di coordinamento dei diversi soggetti di normazione pubblica e privata. La legge diventa il principale (ma non unico) strumento regolativo delle nuove forme di *governance* dei sistemi policentrici.

Sotto la spinta dei nuovi 'vincoli' internazionali e comunitari⁴¹, sono i processi di mondializzazione o, comunque, di perdita della sovranità nazionale degli

³⁸ E' il c.d. fenomeno delle norme tecniche, che sempre più peso ed incidenza assume nella produzione normativa degli ultimi anni. Produzione normativa dal carattere assai variegato, anche per effetto degli intrecci tra ordinamenti, essa è caratterizzata dalla presenza di soggetti privati, c.d. enti di normazione, organizzazioni ovvero istituzioni, abilitati a vario titolo a porre in essere regole tecniche che hanno l'effetto di introdurre una presunzione di conformità alla normativa vigente quanto alle modalità di produzione, commercializzazione ed impiego dei prodotti, ovvero nella tipizzazione merceologica. In riferimento all'incidenza dei 'vincoli' sovranazionali e comunitari sul legislatore nazionale quanto ai 'modelli' di normazione tecnica e agli enti tecnici di normazione, cfr. A. ZEI, *The implementation of private technical rules in the German legal system*, in Atti del Convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Firenze il 14-15 dicembre 2001, a cura di E. Cheli e S. Grassi, in corso di pubblicazione.

³⁹ In tal senso, cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 14, che definisce la legge regionale "fonte con competenza di carattere generale"; N. LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo Titolo V Cost.*, in questa *Rivista*, che sottolinea come le camere non dispongano più della competenza legislativa generale sostenendo che "se vogliono legiferare, devono individuare un titolo, all'interno dell'art. 117 o comunque in altre parti del testo costituzionale, una 'base giuridica' – si può dire con un termine mutuato dall'Unione europea – che legittimi il loro intervento".

⁴⁰ Ciò non costituirebbe, invero, una novità determinata dalle più recenti trasformazioni dei procedimenti legislativi per effetto dei vincoli sovranazionali e del processo di integrazione europea, in quanto già l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana avrebbe comportato la centralità del principio di competenza come criterio regolativo del sistema delle fonti. Sul punto, cfr. F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir. Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, 567 ss., spec. 586, che già parla significativamente di "forme di riserva relativa e di concorrenza di più fonti su una stessa materia".

⁴¹ Sui più recenti riflessi del processo di integrazione europea sui procedimenti legislativi e sulla decisione finanziaria in Parlamento, cfr. N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso*

Stati ad imporre forme di coordinamento e di ‘concertazione’ nei processi normativi. Esse dapprima hanno ad oggetto il profilo della ‘qualità della legge’⁴², quindi investono direttamente i processi di produzione normativa.

Dal primo punto di vista, si assiste alla spinta di atti di organizzazioni internazionali volti ad incentivare i profili attinenti alla c.d. qualità della legge⁴³. In particolare, da un rapporto recentemente licenziato dall’OCSE sulla riforma della regolazione in Italia⁴⁴, che ripercorre le tappe degli strumenti regolamentari sino alla recente “Direttiva P.C.M. 21 settembre 2001 sulla sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni”⁴⁵, si evince chiaramente l’incidenza dei vincoli sovranazionali sulle più recenti riforme in tema di qualità degli atti normativi, con particolare riferimento, sul versante governativo, all’istituzione dell’AIR (analisi impatto regolamentazione), introdotta nel nostro ordinamento dalla legge annuale di semplificazione n. 50 del 1999⁴⁶, alle riforme dell’organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri con l’istituzione di apposite strutture dedicate a questi profili, e, sul versante parlamentare, alle recenti riforme dei regolamenti parlamentari che hanno investito sia i profili organizzativi con l’istituzione di appositi organi deputati alla cura della qualità degli atti normativi (come il ‘Comitato per la legislazione’ della Camera dei deputati), sia i profili procedurali con la ridefinizione dei canoni fondamentali dell’istruttoria legislativa in commissione, con particolare riferimento al profilo della c.d. fattibilità della legge⁴⁷. Riforme ormai note e ampiamente commentate, ma sempre sotto il profilo del loro impatto all’interno dell’ordinamento. Minore

nell’Unione economica e monetaria, in *Quad. cost.*, 1999, 523 ss., spec. 541, che sottolinea la trasformazione del ruolo dei parlamenti nella “progressiva e incessante espansione, nelle società contemporanee, di forme organiche di *governance*”.

⁴² Su cui, cfr. già F. COCCO – C. DE CARO, *Regole per l’istruttoria legislativa e la redazione tecnica dei testi in Parlamento*, in *Iter legis*, n. 1, 1998, 333 ss., i quali sottolineano l’interdipendenza tra tecnica redazionale delle leggi, procedura parlamentare, profili strutturali dell’ordinamento e vincoli sovranazionali proponendo un “patto istituzionale che coinvolga tutti i livelli del sistema delle fonti nella ricerca di metodologie comuni e di quei raccordi ordinamentali che rendano trasparenti per il cittadino/utente finale le complesse articolazioni del sistema delle fonti”.

⁴³ Si vedano le circolari dell’OCSE in cui vengono ‘suggeriti’ criteri di redazione degli atti normativi inerenti alla chiarezza e all’omogeneità dei testi e, soprattutto, parametri di quantificazione degli oneri e di misurazione della c.d. fattibilità della legge.

⁴⁴ Ora pubblicato OECD, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.

⁴⁵ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, 25 ottobre 2001, n. 249 e ora in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2002, 12 ss., con commento di N. LUPO.

⁴⁶ Su cui, v. N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, Milano, Giuffrè, 2000, 197 ss.

⁴⁷ Cfr. art. 79, comma 4, lett. a) e c), del regolamento della Camera dei deputati, ai sensi del quale rientrano tra gli aspetti vagliati nell’istruttoria “la necessità dell’intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge” e “la definizione degli obbiettivi dell’intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l’adeguatezza dei

attenzione sembra invece essere stata dedicata alle origini sovranazionali dei processi di razionalizzazione e affinamento della produzione normativa. La matrice originaria di queste riforme non può non essere interpretata nell'ottica di un sistema di regolazione 'globalizzato'.

Di qui, è breve il passo verso l'istituzione di vincoli sovranazionali anche sugli effettivi processi di produzione normativa: nascono politiche comuni per la legislazione⁴⁸. Si viene così definendo una nuova forma di concertazione parlamentare delle politiche legislative da un lato con i soggetti interni del pluralismo sociale e territoriale e, dall'altro, con quelli esterni, che divengono spesso, come nel caso del processo di integrazione europea, i veri *domini* dei procedimenti. Da questo punto di vista la nuova idea della qualità della legislazione, "tutta politica e per nulla astratta", "intesa come legislazione organizzata e collegata con i processi esterni"⁴⁹ sembra costituire la più adeguata risposta alle pressanti domande di regolazione di matrice globale o, comunque, sovranazionale⁵⁰.

In questo quadro, le funzioni della fonte normativa di rango primario mutano radicalmente. E' una legge che abilita diversi soggetti di normazione alla "regolazione di spazi, di segmenti e di tempi"⁵¹. E' una legge che indica i principi-quadro e i programmi, lasciando agli altri soggetti normatori la legislazione di

termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese".

⁴⁸ Sull'origine delle politiche comuni per la legislazione, cfr. le conclusioni del c.d. 'gruppo di Helsinki', istituito tra i Presidenti dei parlamenti europei sui problemi della qualità della legislazione. Come ricorda A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali*, cit., 1257, il processo di elaborazione di politiche comuni per la legislazione ha recentemente trovato a livello europeo un'importante 'sede istituzionale' grazie all'azione della Presidenza svedese dell'UE che, nel secondo semestre 2001, ha istituito la *Conference on European Law*, aperta ai rappresentanti delle istituzioni ed esperti in materia.

⁴⁹ Così, A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali*, cit., 1251.

⁵⁰ In questa prospettiva, utilizzando lo schema di F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999 (tit. or. *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Centro Robert Schuman, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 1997), 14 ss., cambia la legittimazione stessa dei parlamenti orientata sempre più all'*output*, ovvero al tentativo di elaborare politiche della legislazione che costituiscano efficaci risposte ai vincoli esterni, piuttosto che all'*input*, ovvero alle tradizionali forme di appartenenza politico-partitico-ideologica. Sul punto, si veda anche F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, che già utilizza lo schema di Scharpf ma nel senso (più ampio) della distinzione tra "governo del popolo" e "governo per il popolo". Si intende qui piuttosto sottolineare come la legittimazione orientata all'*output*, proprio perché orientata al "governo in favore del popolo", non possa non tenere conto dei pressanti processi di internazionalizzazione della decisione politica ed elaborare risposte in grado di contemperare i vincoli sovranazionali del mercato globale con adeguate forme di tutela dei diritti nella nuova dimensione sovranazionale.

⁵¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento nel XXI secolo*, Asociación Espanola de Letrados de Parlamentos, Valencia, 14 settembre 2001, paper, 8 (del dattiloscritto).

attuazione⁵² e, nel contempo, indica i tempi fissi delle sue verifiche, spesso affidati a momenti e soggetti extraparlamentari⁵³.

Si assiste al definitivo declino della centralità della legge⁵⁴ e del Parlamento⁵⁵ inteso come infallibilità del legislatore e intramontabilità della disciplina legislativa. La legge deve essere efficace e non più (necessariamente) eterna⁵⁶.

Se la legge perde i suoi caratteri di proiezione temporale infinita, si rafforzano, invece, le tendenze ad un ampliamento delle modalità di configurazione della responsabilità dello Stato per atti legislativi⁵⁷, con particolare riferimento all'incidenza della giurisprudenza comunitaria⁵⁸.

Non solo i parlamenti sono sempre più soggetti ai vincoli delle varie *constituencies* del *multilevel*, ma spesso esercitano la funzione legislativa 'soltanto' in risposta alle molteplici 'sollecitazioni esterne' per effetto, da un lato, della crisi delle ideologie e delle tradizionali forme di 'appartenenza' politica e partitica, e, dall'altro, della diffusione dei 'vincoli esterni' posti dalle istituzioni del governo globale o dalle forme regionali di integrazione sovranazionale⁵⁹.

⁵² Cfr. A. MANZELLA, *Il percorso delle istituzioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Ritratto dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 53, che sostiene che il nuovo potere di normazione dei parlamenti si esprime attraverso "procedimenti di co-decisione", mediante i quali "le Camere disciplinano segmenti normativi d'inquadramento, di verifica, di conferma, lasciando ad altri – Regioni, governo, istituzioni comunitarie, autonomie locali – i segmenti della normazione concreta".

⁵³ Così, A. MANZELLA, *Il Parlamento nel XXI secolo*, cit., 8.

⁵⁴ Cfr. R. CARRE' de MALBERG, *La loi expression de la volonté générale*, cit., 33 ss.

⁵⁵ Nel senso di M. MAZZIOTTI, voce *Parlamento*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXI, 1981, 760 ss.

⁵⁶ Si veda il fenomeno delle c.d. 'leggi a tempo', *sunsetlaw*, così diffuse nella produzione normativa di alcuni parlamenti degli Stati Uniti.

⁵⁷ Su cui v. ora ampiamente R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, Cedam, 1999, *passim*, spec. 39 ss. circa le forme di limitazione del potere legislativo nelle costituzioni democratico-pluralistiche e nello Stato costituzionale, e 215 ss. circa l'incidenza dei vincoli comunitari sulla tendenziale espansione delle forme di configurazione della responsabilità del legislatore.

⁵⁸ Che segna la possibilità di sanzionare il legislatore nazionale non soltanto in ipotesi di responsabilità diretta per attuazione difforme del diritto comunitario, ma anche in caso di responsabilità per omissione: cfr., come primo indirizzo di una giurisprudenza poi consolidata della Corte di giustizia, cause nn. C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, in *Racc.*, I-5403.

⁵⁹ Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento nel XXI secolo*, cit., 18, che osserva che "gli stessi 'vincoli esterni' che delimitano la legislazione nazionale, specie in politica finanziaria, assumono sempre più carattere di autolimitazioni" sulla base di priorità indicate tra Governo e Parlamento; e P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1993, 57 ss., che ricostruisce il sistema 'ad incastro' tra fonte costituzionale, legge di contabilità e regolamenti parlamentari rispetto al vincolo sinallagmatico tra Governo e Parlamento nelle procedure di bilancio rilevando come da un lato esso rinvii al rapporto fiduciario (ivi, 59) e, dall'altro, ai vincoli di risanamento postulati in sede europea e internazionale (ivi, 163 ss.). In questa prospettiva, si vedano anche N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1997, 81 ss.; e A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali*, cit., 1238, che, citando Allen Shick, osserva che "un vincolo esterno o comunque stabilito in via preventiva rafforza il potere della politica rispetto al sistema degli interessi economici e sociali che la circonda, perché impone scelte e priorità selettive, che solo la politica può operare".

Sta proprio qui la sfida dei parlamenti di oggi: definire nuovi parametri di valutazione dell'interesse pubblico in procedimenti legislativi 'aperti'⁶⁰, in cui sono i diversi soggetti di normazione pubblica e privata ad operare l'effettiva declinazione dei valori della Costituzione e dei trattati europei nel tentativo di trovare adeguate capacità di risposta alle molteplici sollecitazioni di *governance* dei sistemi policentrici.

4. Globalizzazione e (nuove) forme di aggregazione degli interessi: i riflessi sui processi di rappresentanza.

Non meno influenti paiono le conseguenze dei processi di globalizzazione sulla tradizionale configurazione dei processi di rappresentanza e, conseguentemente, sul ruolo e sull'organizzazione delle assemblee rappresentative.

I processi di libera aggregazione degli interessi nel mondo globale, il pluralismo politico, economico, istituzionale e sociale che caratterizza le diverse forme di *governance* delle società complesse sembrano infatti postulare lo sviluppo di nuove forme di rappresentanza politica e degli interessi nella *multilevel Constitution*.

Si assiste, anzitutto, ad una pluralizzazione della rappresentanza elettorale territoriale a fini generali⁶¹: dalle assemblee parlamentari delle organizzazioni internazionali (CDE, Nato, UEO, OSCE), al parlamento europeo, al parlamento nazionale, ai consigli regionali, alle assemblee rappresentative dei poteri locali.

In secondo luogo, va registrato il tentativo di riconoscere una sorta di 'plusvalore' di rappresentanza politica degli esecutivi dei vari livelli di governo sulla 'scorta' delle più recenti leggi elettorali ad impianto maggioritario che comportano forme di elezione (come nel caso degli esecutivi di comuni, province e regioni), ovvero di designazione più o meno diretta dei candidati alla Presidenza del Consiglio dei ministri⁶².

⁶⁰ Così 'aperti' che, in taluni ordinamenti, il diritto di cittadinanza implica un potere di emendamento nei procedimenti legislativi attribuito direttamente ai singoli elettori, con proposte inviate per posta elettronica alle competenti commissioni parlamentari, come da tempo si sta sperimentando in taluni parlamenti statali degli Stati Uniti. Sul punto, cfr. i casi dell'Alaska, dell'Oregon e delle Hawaii nelle considerazioni di S. RODOTA', *Tecnopolitica*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 38.

⁶¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento nel XXI secolo*, cit., 3 s.

⁶² Sul passaggio dal parlamentarismo assoluto alla legittimazione elettorale diretta agli esecutivi, cfr. A. MANZELLA, *Il percorso delle istituzioni*, cit., 35 ss. Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON e F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, Giuffrè, 2001, 32 s.

A queste tendenze si aggiungono nuove forme di rappresentanza organica degli interessi (organizzazioni e associazioni) che danno vita a forme di concertazione nella determinazione plurale degli interessi pubblici con le istituzioni di governo⁶³.

In tale contesto, si producono svariati ‘vincoli esterni’ sulle scelte dei parlamenti nazionali, che postulano, da un lato, la trasformazione delle funzioni del parlamento, dall’altro, la necessità di nuove forme di raccordo e di coordinamento tra le assemblee rappresentative.

Dal primo punto di vista, si è già richiamata la radicale trasformazione della funzione legislativa. Ad essa si accompagna il naturale potenziamento delle funzioni di indirizzo, controllo e coordinamento delle Assemblee parlamentari.

Dal secondo punto di vista, i processi decisionali dei parlamenti nell’era della globalizzazione sono, come si è visto in riferimento all’organizzazione dei pubblici poteri e alla funzione legislativa, collocati in un sistema integrato ‘a rete’ tra più livelli che, dal punto di vista delle concrete forme di coordinamento della rappresentanza, dà vita ad una vera e propria “diplomazia parlamentare”⁶⁴.

Sotto la spinta dei trattati e della legislazione europea, sul ‘versante esterno’ si assiste all’intensificazione di forme di coordinamento interparlamentare. Da un lato, sulla scorta dell’azione degli ormai consolidati organismi interparlamentari di coordinamento come la COSAC, che raggruppa le Commissioni dei parlamenti nazionali specializzate in affari comunitari, le più recenti riforme dei trattati e della legislazione europea, di quella nazionale e dei regolamenti parlamentari hanno intensificato il contributo dei parlamenti nazionali sia nella fase ascendente che nella fase discendente della produzione normativa europea e dei processi di rappresentanza⁶⁵. Dall’altro, vincoli sovranazionali impongono nuove forme di

⁶³ In tal senso, cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quad. cost.*, 1999, 475 ss.; M. D’ALBERTI, *La concertazione tra Costituzione e amministrazione*, in *Quad. cost.*, 1999, 491 ss.; E. GHERA, *La pratica della concertazione in Italia*, in *Quad. cost.*, 1999, 501 ss.

⁶⁴ Sul punto, cfr. C. DE CARO, *I rapporti internazionali e con le istituzioni europee*, in *Atti del Forum La formazione della classe dirigente per l’Europa. Spunti di riflessione sull’alta burocrazia pubblica*, Palazzo Montecitorio - 14 gennaio 1999, Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei deputati, Roma, 1999, 100, la quale, ricostruendo le forme di collaborazione sempre più stretta tra parlamenti nazionali e parlamento europeo e l’azione delle delegazioni dei parlamenti nazionali presso le assemblee degli organismi internazionali, sottolinea che, “di fronte alla globalizzazione è necessaria una sorta di ‘internazionale parlamentare’ per difendere ruolo e metodo di lavoro della rappresentanza politica”.

⁶⁵ In tema, cfr. il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam e la recentissima “relazione Napolitano”, che in relazione a quanto previsto nelle conclusioni del Consiglio europeo di Laeken, mira ad istituzionalizzare ulteriori momenti e sedi di concertazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

coordinamento tra parlamenti nazionali e assemblee delle organizzazioni internazionali, tra parlamenti nazionali e altri parlamenti⁶⁶.

I processi di *governance* delle società complesse pluralistiche postulano forme di coordinamento interistituzionale anche sul ‘versante interno’. Da questo punto di vista, assume un ruolo decisivo la recente tendenza del Parlamento italiano ad istituzionalizzare forme di raccordo con le assemblee regionali nell’elaborazione di politiche per la legislazione comuni⁶⁷.

Come risposta alle cessioni di sovranità verso l’alto e verso il basso del parlamento nazionale, emergono nuove tendenze di coordinamento tra le assemblee rappresentative. In tale prospettiva, non può trascurarsi la nascita di nuove forme di partecipazione politica conseguenti (anche) alla crisi delle ideologie in chiave nazionale: la trasformazione dei partiti politici tradizionali, lo sviluppo di forme partitiche sovranazionali come i partiti politici europei⁶⁸.

Alla luce dei processi sommariamente richiamati, che ne è della rappresentanza parlamentare desumibile dal combinato disposto tra art. 1 e art. 67 Cost.? Davvero la rappresentanza può essere ridefinita nella rete delle assemblee legislative infra- e sovra-statali senza determinare una fuoriuscita dai postulati democratici della Costituzione?

Parte della dottrina, invocando l’inscindibilità del nesso popolo-territorio-sovranità, sembrerebbe riaffermare una visione monolitica della rappresentanza

⁶⁶ Sul punto, si vedano le sopra menzionate circolari dell’OCSE e le conclusioni del “gruppo di Helsinki”.

⁶⁷ Si consideri che, da questo punto di vista, dal 1998 è attiva la Conferenza delle Assemblee elettive, che si ripropone di monitorare e coordinare l’attività delle assemblee rappresentative. Inoltre, sotto la spinta della Conferenza e della Presidenza della Camera della XIII legislatura, nel 2000-2001 sono state avviate le c.d. riunioni interistituzionali, dedicate all’elaborazione di politiche per la legislazione con particolare attenzione ai rapporti tra parlamento e assemblee regionali (cfr. Camera dei deputati, *Seminario promosso dal Comitato per la legislazione. Proposte per il gruppo di lavoro tra Parlamento e Assemblee regionali*, Resoconto stenografico, Palazzo Montecitorio, 12 febbraio 2001). A ciò si aggiungano le forme di collaborazione, avviate nella XIII legislatura, della Camera dei deputati con l’Istituto di studi sulle regioni del CNR anche in vista della realizzazione del Rapporto sullo stato della legislazione dell’Osservatorio della Camera. Su queste vicende, si veda la ricostruzione di A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali*, cit., 1257 s.

⁶⁸ Cfr. l’art. 191 TCE (“i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore di integrazione in seno all’Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione”); l’art. 12 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (“i partiti politici a livello dell’unione contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione”). Sotto il profilo dell’attuazione di tali disposizioni, si veda la recente proposta di regolamento riguardante lo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei adottata dalla Commissione il 13 febbraio 2001, su cui, però, non essendo ancora entrato in vigore il trattato di Nizza, il Consiglio non può deliberare a maggioranza. Sul punto, v. ora G. RIZZONI, *Demos europeo e partiti politici: l’Europa alla ricerca di un regolamento*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/partiti/index.html.

politica basata sulla centralità del Parlamento nazionale⁶⁹, e criticare il *deficit* di democraticità dei procedimenti legislativi comunitari ‘a rete’⁷⁰, arrivando a sancire l’inconciliabilità delle forme democratiche della rappresentanza con i processi di globalizzazione⁷¹. Altri vedono nella “liberalizzazione dei capitali dalla potestà degli Stati” un processo inarrestabile di compressione del cuore della sovranità statale che si riflette direttamente sui parlamenti tradendo le radici stesse della rappresentanza, finalizzata alla redistribuzione delle risorse per garantire la “copertura finanziaria” dei diritti sociali⁷².

Altri tentano invece di collocare la rappresentanza parlamentare nella nuova prospettiva del *multilevel constitutionalism*, sottolineando le garanzie di un sistema plurale in cui, da un lato, il procedimento di decisione parlamentare si apre alle rappresentanze organiche degli interessi con variegati poteri consultivi e conoscitivi⁷³, e, dall’altro, l’articolazione della rappresentanza politica su più livelli istituzionali, integrati in un unico sistema, consente di rispondere meglio alle esigenze di governo delle società complesse, nelle quali non c’è più un’unica identità politica, un’unica appartenenza ideologica e persino un unico *status* di cittadinanza⁷⁴.

In questo contesto, le forme e i luoghi della rappresentanza vanno ripensati nel sistema pluralistico policentrico del *multilevel constitutionalism*: essi dovrebbero garantire il coordinamento tra i diversi livelli di governo, attraverso nuove forme di concertazione e di meccanismi di responsabilità in un sistema istituzionale di pesi e contrappesi nel quale il carattere democratico “va ricercato assai più che nella

⁶⁹ Soprattutto nel timore di incorrere nella c.d. “rappresentanza istituzionale”. Sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, cit., 32 s. e 40 ss., che mette in guardia contro i rischi di una moltiplicazione delle forme e delle sedi della rappresentanza che potrebbe indurre a ‘scollegare’ rappresentanti e rappresentati.

⁷⁰ A. BALDASSARRE, *Il processo costituente in Europa, paper*, Prolusione alla Giornata della “Luiss Guido Carli”, 26 gennaio 2001.

⁷¹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, *passim*, spec. 130 ss., secondo il quale la globalizzazione determinerebbe la fine dell’idea di *civitas* ancor prima che di quella di rappresentanza democratica e la dissoluzione dei paradigmi democratici dello Stato rappresentativo.

⁷² Così, G. FERRARA, *La forma dei parlamenti*, in *Il Parlamento*, Annali 17 della Storia d’Italia, a cura di L. Violante, cit., 1208, cui appartengono le espressioni virgolettate.

⁷³ E’ la ‘stagione’, inaugurata dai regolamenti parlamentari del 1971, dell’apertura dei parlamenti agli altri soggetti di rappresentanza di interessi economici, sociali e culturali in forme di concertazione pluralistica nella determinazione dell’interesse pubblico. Sul punto, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1991, 135 ss.

⁷⁴ Cfr. M. CARTABIA – J.H.H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2000, 238 ss., che forniscono ricostruzioni della cittadinanza europea basate su “multiple demoi”, nel senso che essa “riflette il carattere sovranazionale della Comunità e dell’Unione europea, per cui l’ordinamento sovranazionale non ha alcuna indipendenza ontologica, bensì è parte integrante del progetto nazionale, e per alcuni aspetti il suo custode” (ivi, 240).

rappresentanza elettiva generale [...] nella consapevolezza diffusa e capillare dell'esigenza di un ordine basato su una sorta di pluralismo rappresentativo”⁷⁵.

Le recenti riforme dell'ordinamento italiano dimostrano quanto questo alto proposito sia, per ora, difficilmente realizzabile. La vicenda delle Conferenze Stato-regioni e unificata (che segnano il punto più incisivo nella funzione di mediazione tra i diversi livelli di governo tagliando fuori dai processi effettivi di rappresentanza degli interessi le assemblee rappresentativo-legislative degli enti territoriali), la mancata riforma del Senato in seconda Camera federale e il “surrogato”⁷⁶ rappresentato dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentati regionali e locali ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001⁷⁷ sono lì a dimostrare le difficoltà nella ridefinizione dei processi di rappresentanza.

⁷⁵ Così, G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200111/berti.html, 10.

⁷⁶ Per usare la felice espressione di R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 213.

⁷⁷ Su cui va registrata la recente tendenza a definire la composizione della Commissione (e quindi la rappresentanza) ‘per enti’ e non ‘per testa’ secondo i ‘nuovi’ (o forse troppo ‘antichi’) principi della “rappresentanza istituzionale” o della “rappresentanza organicistica”.