

ASSEMBLEE E CIRCUITI RAPPRESENTATIVI

Caratteri distintivi

- Le assemblee rappresentative nazionali hanno vari nomi (Parlamenti, Congressi, Diete ecc.) che dipendono dalla loro storia. Tutti hanno alcuni tratti che li accomunano.
 1. Natura assembleare
 2. Natura rappresentativa
 3. Pluralismo interno
 4. Permanenza dell'istituzione rappresentativa
 5. Potere legislativo

Natura assembleare

I membri delle moderne istituzioni democratiche hanno pari dignità. E hanno le stesse prerogative in relazione a funzioni, benefici e responsabilità.

Natura rappresentativa

I membri delle assemblee democratiche sono eletti indirettamente (o direttamente) attraverso libere elezioni. Sono dunque legati alla comunità politica e la rappresentano.

Pluralismo interno

Nella istituzione rappresentativa le voci sono plurali e riproducono in maniera più o meno fedele le visioni presenti nella comunità politica

Permanenza della istituzione rappresentativa

Fa riferimento alla continuità storica della istituzione a la sua capacità di autoconvocazione. Cioè, i parlamenti sono del tutto autonomi nella loro organizzazione interna e nella organizzazione dei loro lavori.

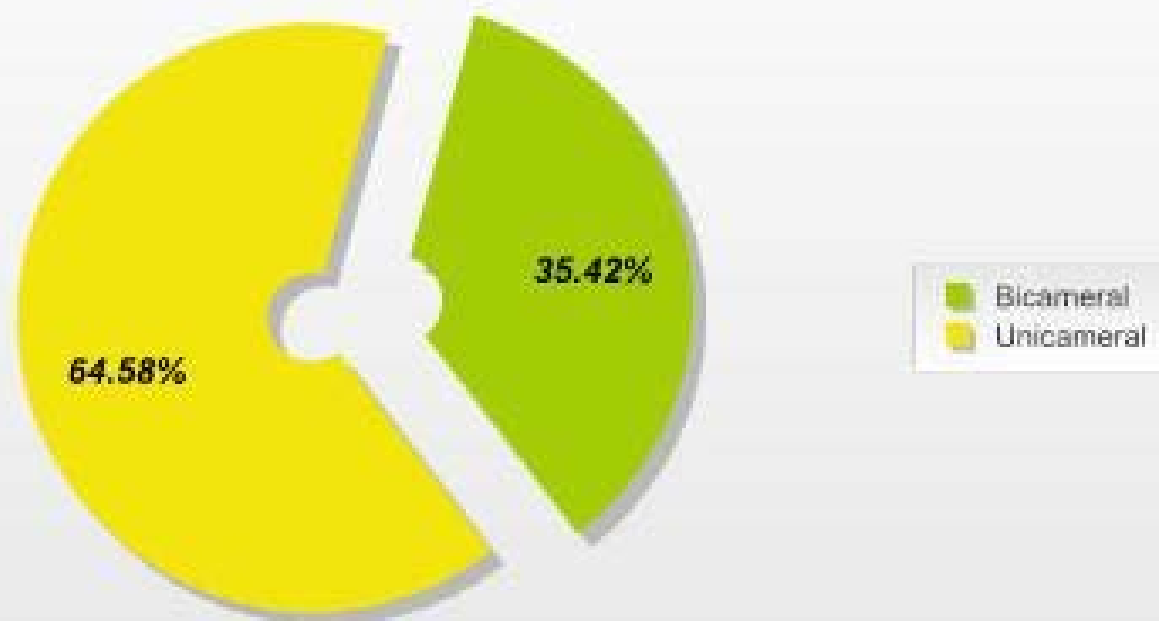
Potere legislativo

L'assemblea democratica è il luogo per eccellenza del potere legislativo, anche se il loro reale impatto nel processo di produzione legislativa è molto variabile. In ogni caso, molte funzioni sono legate proprio a questo principio.

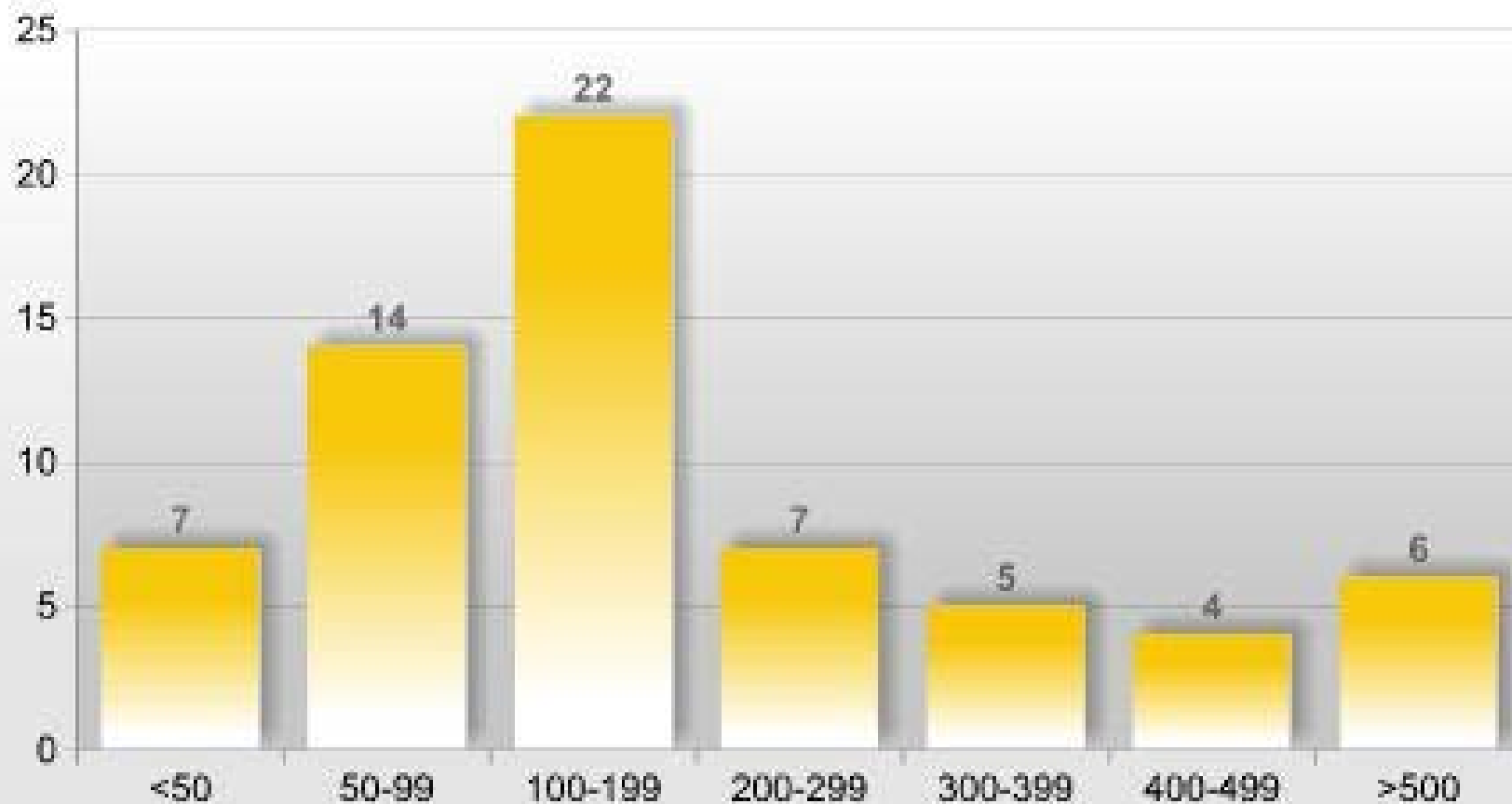
Cosa è una istituzione assembleare democratica?

Organo legislativo elettivo, formato da una pluralità di rappresentanti dei soggetti (partiti) che si occupano di selezionare il ceto politico, i quali vengono organizzati in modo assembleare.

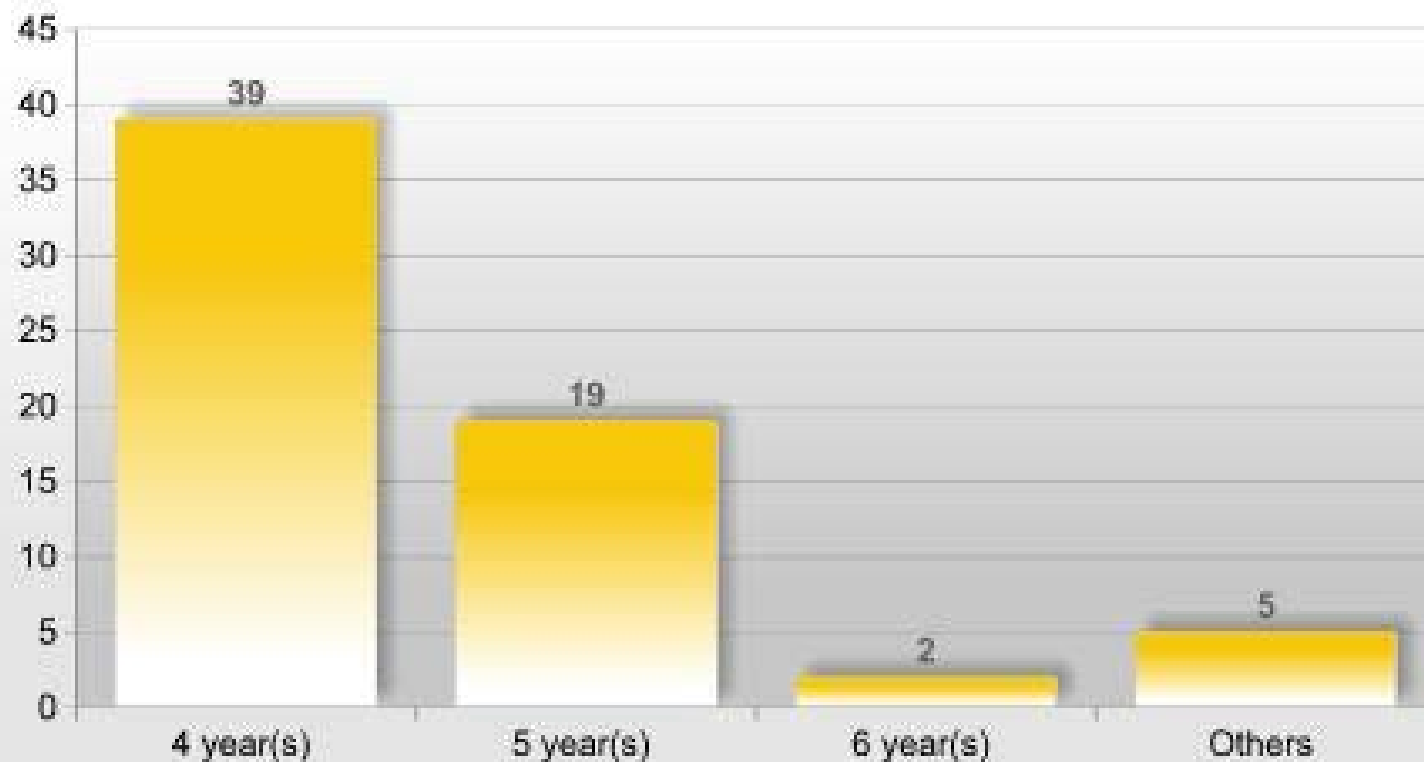
Structure of parliaments : Europe



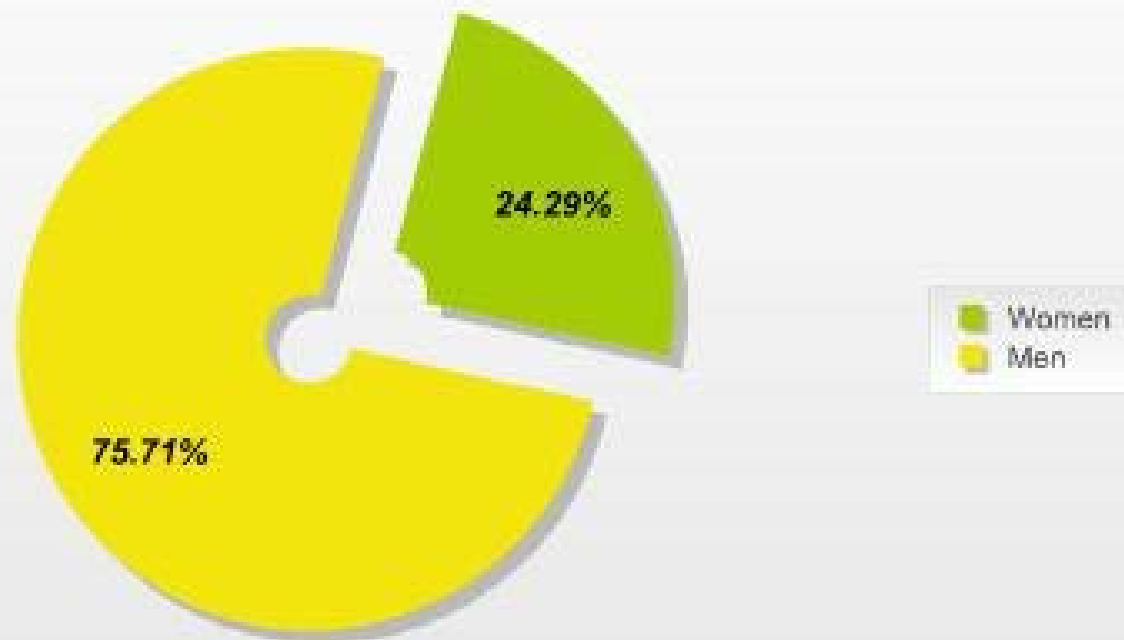
Number of seats : Europe, all parliamentary structures



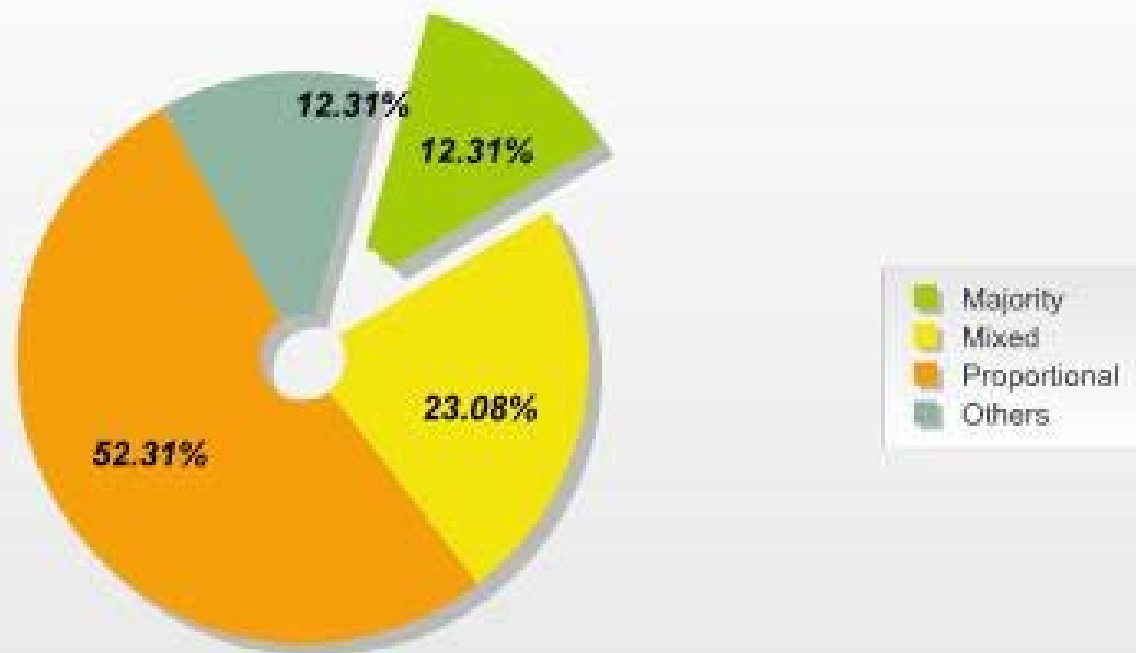
Term of parliaments :
Europe, all parliamentary structures



Presidents of parliaments : *Europe, all parliamentary structures*



Electoral systems :
Europe, all parliamentary structures



La rappresentanza

- Dall'età delle rivoluzioni sorge il dibattito, tuttora vivace, sull'essenza del rapporto politico tra rappresentanti e rappresentati
- Edmund Burke [1774] sostenne che l'eletto debba essere un **fiduciario**, e non un semplice **delegato**.
- Hanna Pitkin [1967] passa in rassegna quattro nozioni di rappresentanza



Simbolica e descrittiva

Sebbene sia meno rilevanti, questi due tipi di rappresentanza non sono del tutto assenti dai circuiti rappresentativi delle democrazie contemporanee.

Simbolica: evoca figure che rappresentano particolari principi (Presidenti della Repubblica rappresenta simbolicamente l'unità nazionale)

Descrittiva: in alcuni paesi sono presenti istituzioni costituzionali che rimandano ad una rappresentanza di tipo tendenzialmente corporativo (es. CNEL – Consiglio Nazionale Economia e Lavoro). Rappresentanza sociologica o a specchio.

Rappresentanza formalistica

E' legata ad una visione formale della teoria della delega, secondo la quale i governati autorizzano - attraverso il voto - i governanti ad agire entro i limiti conferiti dal mandato elettorale (basato sul programma presentato agli elettori). I governanti, a loro volta, sono chiamati a rispondere del rispetto del mandato alla elezioni successive (accountability elettorale).

Rappresentanza sostantiva

Fa riferimento all'azione concreta del rappresentante. Il rappresentante è tale se agisce nell'interesse del rappresentato. Anche se questo «agire nell'interesse» dovesse scostarsi da una interpretazione formale del mandato ricevuto. Questa accezione sembra più vicino ad una visione del rappresentante come fiduciario.

Rappresentanza e partiti

I partiti sono il canale principale della rappresentanza politica, specialmente nei paesi europei ma anche, seppur in modo minore, negli Stati Uniti, perché:

- Selezionano il personale politico
- Definisco i programmi politici
- Mantengono la disciplina degli eletti

La capacità del partito “centrale” [Katz 2014] di controllare i propri eletti è variabile nel tempo e nello spazio. Oggi sembra in crisi ovunque a causa della diminuzione della forza organizzativa dei partiti stessi.

Rappresentanza e partiti

Nei parlamenti contemporanei non possiamo distinguere **modelli ottocenteschi** (il partito non conta) e **modelli in cui l'assemblea è regolata totalmente dai partiti**. Ciò che possiamo fare è chiarire che il ruolo dei partiti nel processo di rappresentanza interno alle assemblee democratiche varia al variare di alcuni elementi.

Rappresentanza e partiti

1. **Forza dei partiti:** presenza organizzativa nella società;
2. **Coesione tra i loro rappresentanti:** capacità di fare squadra, garantendo all'elettorato risposte coerenti e certe;
3. **Disciplina nei comportamenti dei rappresentanti:** comportamenti disciplinati da parte degli eletti (votare compatti i provvedimenti che arrivano in parlamento).

Circuiti alternativi

- I partiti sono ancora oggi in canale principale della rappresentanza, ma bisogna considerarne almeno tre complementari:

Modello
neo-
corporativo

Modello
pluralista

Connessione
elettorale

Modello neocorporativo

Un sistema di rappresentanza di interessi dove le unità costitutive sono organizzate in numero limitato di categorie non competitive, strutturate gerarchicamente, differenziate funzionalmente, riconosciute, se non organizzate, dal governo.

Il parlamento ha, in questo contesto, una sorta di funzione notarile. Si limita a prendere atto degli accordi e dargli forza di legge.

Modello pluralista

Un sistema di rappresentanza degli interessi dove le unità costitutive sono organizzate in **numero indefinito**, in competizione tra loro, **volontarie**, non strutturate gerarchicamente, **non necessariamente riconosciute o organizzate dal governo**.

La proliferazione di gruppi d'interesse, può portare i **singoli parlamentari eletti a riflettere le posizioni di singoli gruppi**, trascurando il loro ruolo di uomini di un partito che, magari, ha nel proprio programma soluzioni diverse a quelle promosse dal gruppo d'interesse.

Connessione elettorale

L'eletto, indipendentemente dalle indicazioni del proprio partito, lavora esclusivamente per la propria rielezione. E produce politiche pubbliche apprezzabili dalla propria constituency e dai propri gruppi di riferimento.

Più i partiti sono deboli, più questo modello di rappresentanza è rilevante (USA).

I sistemi elettorali

I sistemi elettorali hanno

- Effetti diretti sulla rappresentatività degli eletti
- Effetti diretti sul livello di autonomia degli eletti
- Effetti indiretti sulla strategie degli eletti e degli elettori

Proporzionali

- Olanda
- Israele
- Italia fino al 1993

Proporzionali corretti

- Spagna
- Germania
- Italia dopo il 2006

Misti

- Italia tra il 1994 e il 2005

Maggioritari

- Francia
- Gran Bretagna
- Australia

CARATTERI STRUTTURALI E FUNZIONI DEI PARLAMENTI

Il problema del bicameralismo

A cos serve?

- Dare rappresentanza alle comunità territoriali;
- Rallentare l'attività parlamentare allo scopo di renderla migliore, più accettabili e legittimata.

Il problema del bicameralismo

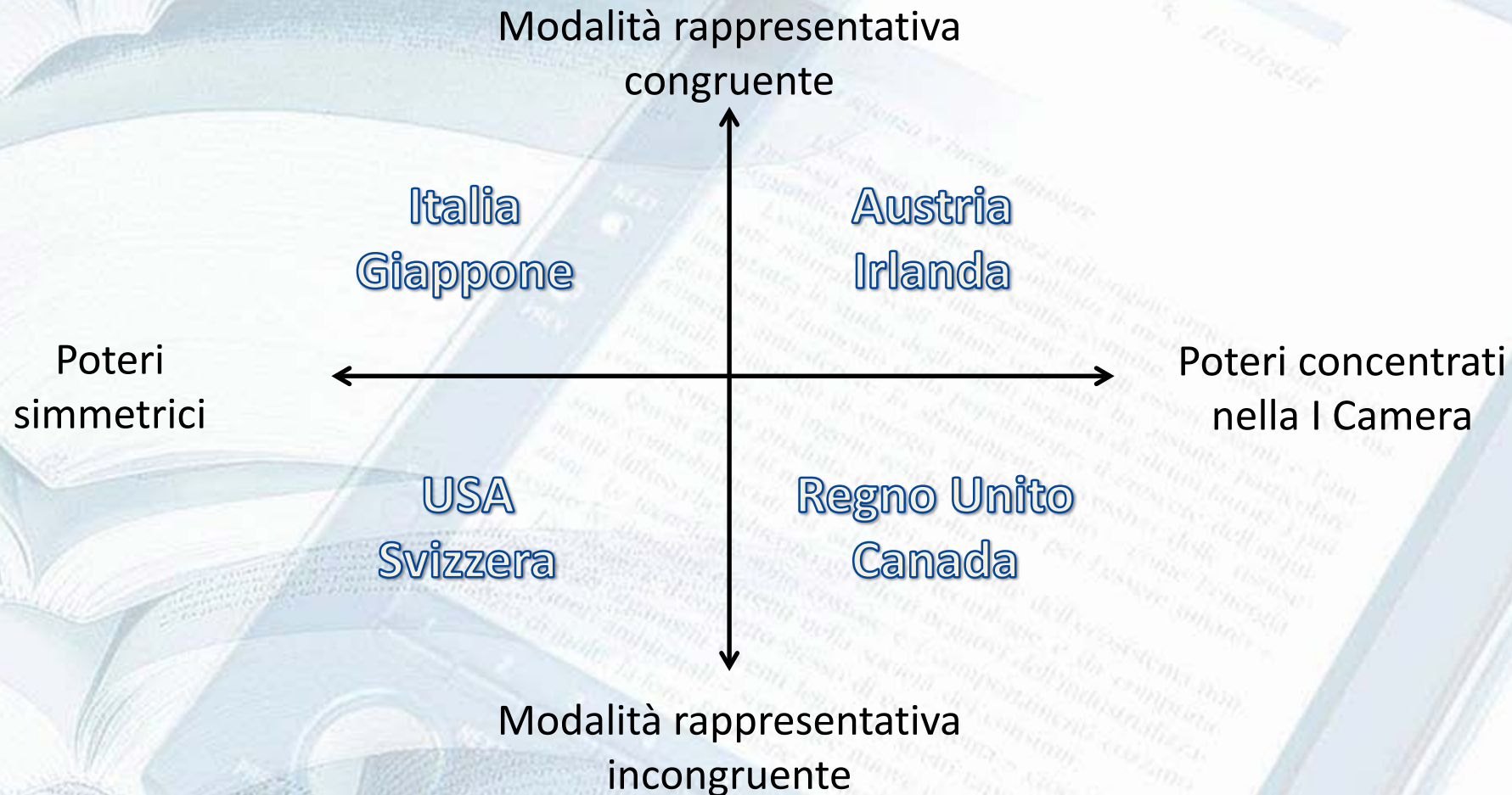
Sistema unicamerale adatto a:

- Sistemi politici piccoli e omogenei sotto il profilo politico-culturale;

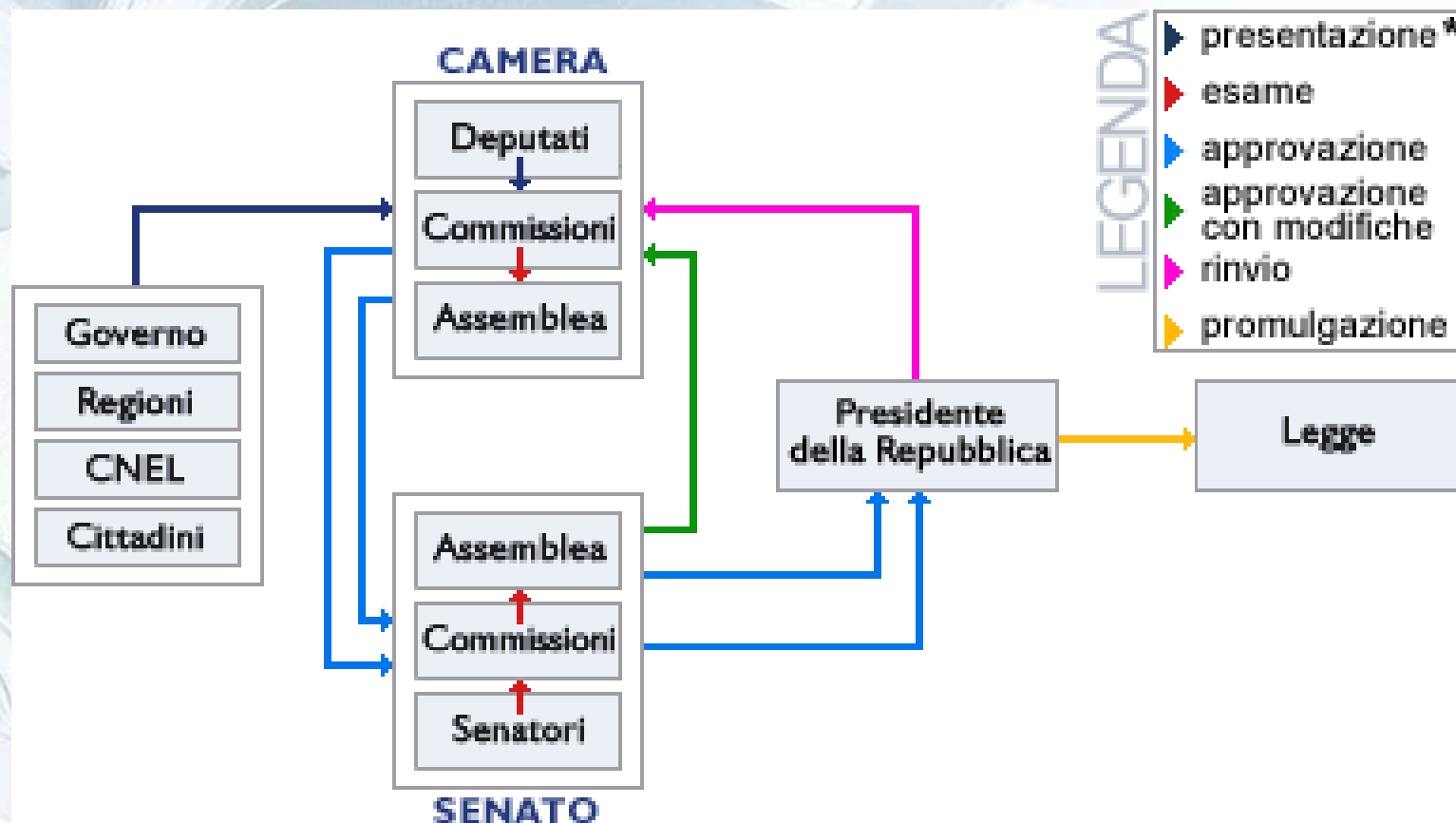
Sistema bicamerale è adatto a:

- Sistemi politici grandi e complessi, caratterizzati da diverse unità federali (o regionali e autonome). Oppure con una costituzione basata su diversi sistemi di peso e contrappeso.

Il bicameralismo



Le leggi in Italia



Il nuovo Senato italiano

1. Il numero dei senatori passa da 315 a 100. 74 consiglieri regionali, 21 sindaci (eletti dai consigli regionali), 5 senatori nominati dal capo dello Stato per 7 anni.
2. Il Senato non avrà più il potere di dare o togliere la fiducia al governo, che sarà una prerogativa della Camera.
3. Il Senato può, date alcune condizioni e in tempi molto stretti, proporre emendamenti anche su leggi esterne alla sua sfera di competenza.
4. Non saranno più eletti durante le elezioni politiche, ma in forma comunque diretta **durante le elezioni regionali**. Ad esempio attraverso un listino apposito o attraverso la nomina dei più votati.

Iter della riforma

I primi due voti risalgono all'**8 agosto 2014** (approvazione del Senato con modifiche rispetto al ddl del governo) e al **10 marzo 2015** (approvazione della Camera con modifiche rispetto al testo del Senato)

Il **13 ottobre 2015** il Senato ha approvato – con nuove modifiche – il disegno di legge che riforma la costituzione, definendo la composizione del futuro senato e abolendo il *bicameralismo ridondante*. Il ddl ha passato il vaglio del senato con 178 voti favorevoli, 17 contrari e 7 astensioni. *Movimento 5 Stelle, Sinistra ecologia libertà, Lega e Forza Italia* non hanno partecipato al voto.

Approvata dalla Camera, senza modifiche, l'**11 gennaio 2016** con 367 voti favorevoli, 194 contrari e 5 astenuti. Il Senato la riapprova il **20 gennaio 2016** (183 favorevoli, 112 contrari e 1 astenuto. Il **12 aprile 2016** la Camera la riapprova (361 favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti).

In seconda lettura non ha raggiunto i 2/3 dei membri delle due camere, così, come prescrive la Costituzione, il **4 dicembre 2016** saremo chiamati ad approvare o a respingere la riforma approvata dal Parlamento.

Altre varianti strutturali

Oltre alla distinzione basata sul numero e sulla natura delle camere, esistono altre varianti strutturali:

- Ampiezza delle camere
- Potere del presidente (Speaker)
- Numero e forza delle commissioni
- Istituzionalizzazione dei gruppi parlamentari
- Poteri del governo

Tutti questi elementi contribuiscono a disegnare un modello avversariale o policentrico [Cotta 1992], il primo tipico delle democrazie consensuali, il secondo di quella maggioritarie.

Potere del presidente (Speaker)

Solitamente non partecipa alle votazioni.

Ma il suo potere varia a seconda della libertà che ha nel determinare la calendarizzazione dei lavori, l'esclusione di emendamenti ritenuti non consoni o ridondanti, la convocazione di sessioni straordinarie per accelerare alcuni iter legislativi.

Il governo in Parlamento

Si tratta della posizione che il governo occupa all'interno del Parlamento.

Presenza di una corsia preferenziale per alcuni provvedimenti governativi che il Parlamento deve necessariamente approvare in tempi certi.

Riforma Costituzionale: prevede che il Governo possa chiedere alla Camera di deliberare entro 70 giorni su un progetto ritenuto “essenziale per l’attuazione del programma di governo”





MODELLO AVVERSARIALE

- Monocameralismo o bicameralismo debole
- pochi gruppi parlamentari e coesi
- governo capace di gestire l'agenda parlamentare
- commissioni deboli

MODELLO POLICENTRICO

- Bicameralismo effettivo e basato su diversi criteri rappresentativi (es. Usa)
- Molti gruppi parlamentari e indisciplinati
- Governo “al guinzaglio”
- Commissioni forti

Le funzioni dei parlamenti

La prima classificazione nota risale a Walter Bagehot [1867]

Funzione elettiva

- Designazione del personale di governo

Funzione espressiva

- Dare voce alle opinioni popolari

Funzione informativa

- Informare i cittadini dei diritti e dei doveri

Funzione educativa

- Contribuire alla crescita della nazione

Funzione finanziaria

- Fissare gli impegni di spesa

Funzione legislativa

- Approvare le leggi

Cambiamenti

Funzione informativa: oggi appare assai poco rilevante, posto che essa si è spostata sul versante dei mezzi di comunicazione di massa. Non leggiamo la **Gazzetta Ufficiale!**

Funzione educativa: tale funzione è come minimo condivisa con altri attori (scuola, famiglia, media)

A partire dalla teoria della catena delle deleghe, è possibile raggruppare le funzioni dei parlamenti contemporanei.

Le funzioni nella catena di deleghe

I lavori di politica comparata che hanno classificato parlamenti e congressi incrociando le loro funzioni formali con l'effettiva capacità di influenza [Mezey 1979; Norton 1999]

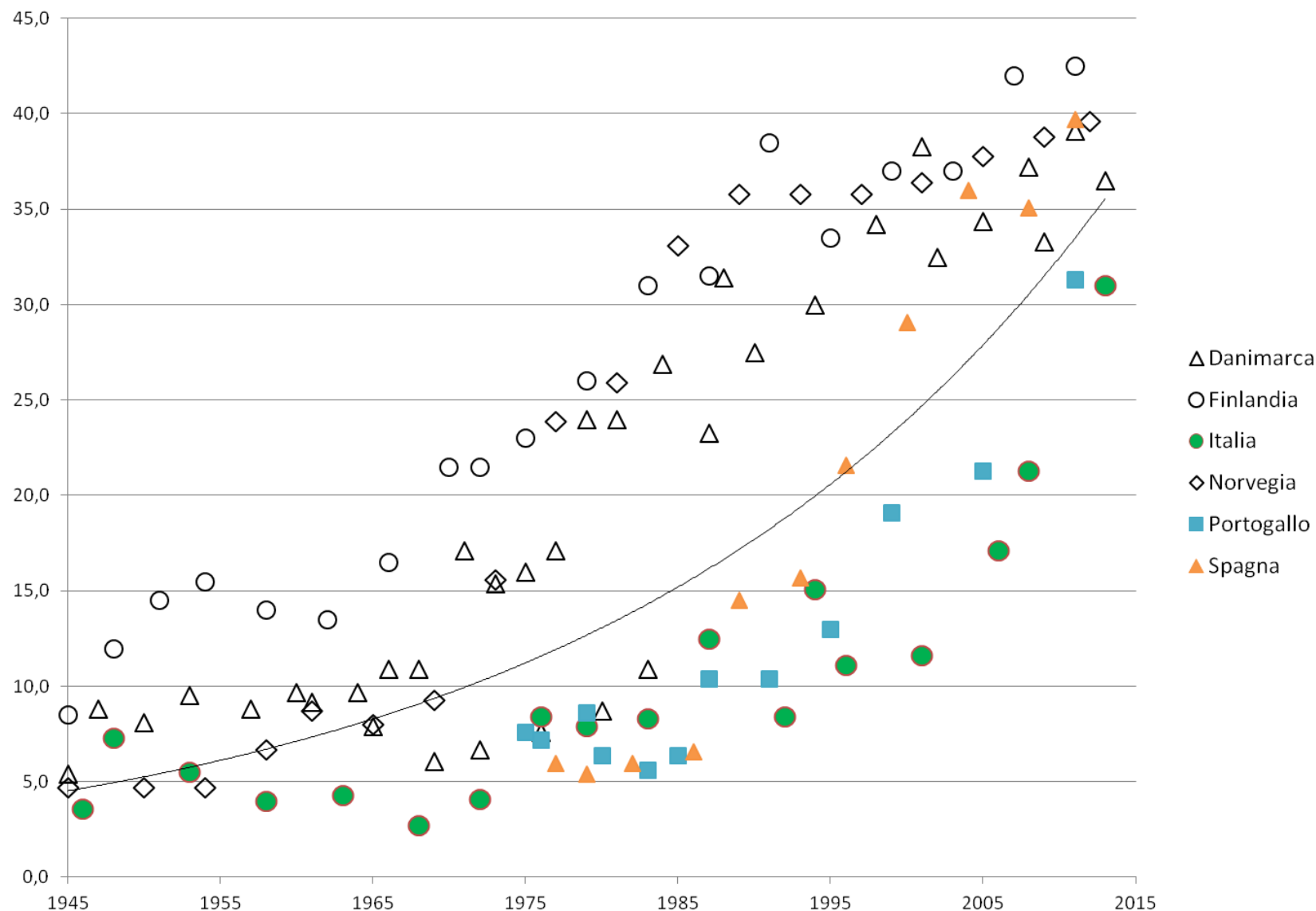


Funzione rappresentativa

Si sostanzia, innanzitutto, come **proiezione dei punti di vista presenti nella società**. Anche qui vale la distinzione tra parlamenti consensuali (proporzionali) e maggioritari.

A questo punto di vista, recentemente si affiancano alcuni elementi collegabili alla cosiddetta rappresentanza a specchio (gender gap).

Le rappresentanti femminili in Parlamento



Funzione rappresentativa

Negli ultimi decenni la presenza di competenze tecnico-scientifiche sta bilanciando la tradizione sovra-rappresentazione della cultura umanistica e, in particolare, giuridica.

Inoltre, il singolo parlamentare dispone di strumenti comunicativi che, in certa misura, contribuiscono al già diffuso fenomeno della emancipazione dal vincolo di partito. Per questa via, può riacquisire la funzione informativa dei parlamenti.

Funzione legislativa

Sebbene i parlamenti abbiano una ridotta capacità di promuovere e scrivere le leggi, essi conservano comunque la funzione legislativa. Sono cioè l'organo che, in ultima istanza, deve approvarle (oltreché poterle emendare).

Il loro impatto può misurarsi in base a tre dimensioni.

- 1. Reputazione individuale del parlamentare;***
- 2. Estensione formale dei poteri legislativi;***
- 3. Capacità di interdizione sul decision making.***

Funzione di controllo sul governo

Innanzitutto, c'è un controllo di tipo politico che dipende, molto, dalla distribuzione dei seggi all'interno del parlamento e dalla compattezza dell'opposizione.

Ma dipende anche dalle modalità di elezione dei singoli parlamentari (collegi uninominali vs liste bloccate).

Funzione di controllo sul governo

Vi sono, poi, alcuni strumenti tecnici che possono usati dai parlamentari (prevalentemente di opposizione)

1. **Azioni di sindacato ispettivo:** interrogazioni – notizie e chiarimenti sull'operato del governo – e interpellanze – si chiede al governo l'atteggiamento tenuto su un determinato fatto o situazione. L'interrogazione serve per *acquisire informazioni*, l'interpellanza per *ottenere spiegazioni*. Rientra tra queste il cosiddetto **Question Time** (interrogazioni a risposta immediata)
2. **Audizioni.**
3. **Inchieste.**

Question Time in Italia

Alla **Camera dei Deputati** lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata avviene di norma **una volta alla settimana**, il mercoledì, secondo quanto stabilito dal regolamento della Camera all'art. 135 bis. Un deputato per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del presidente del Gruppo al quale appartiene. Le interrogazioni consistono in **una sola domanda** e il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per **non più di un minuto**. A ciascuna delle interrogazioni **risponde il rappresentante del Governo**, per **non più di tre minuti**. Successivamente, **l'interrogante o altro deputato del medesimo Gruppo ha diritto di replicare, per non più di due minuti**.

In **Senato** le Interrogazioni a risposta immediata si svolgono **almeno una volta al mese** sulle materie specificatamente individuate dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. Secondo quanto previsto dal regolamento Senato art. 151 bis. Un Senatore per ciascun Gruppo parlamentare può formulare interrogazioni per non più di un minuto. Il **rappresentante del Governo risponde per non più di tre minuti**. **L'interrogante può replicare per non più di tre minuti**.

Le assemblee oltre il livello nazionale

Le assemblee sub-nazionali

- Questo tipo di assemblee sta acquisendo peso politico in molti stati nazione [Es. Riforma titolo V del 2001: lo Stato ha potestà residuale]
- Esempi sono le legislature degli stati USA, e le assemblee regionali dei paesi europei che, secondo recenti ricerche, vanno aumentando la propria reputazione.

Le assemblee sovra-nazionali

- Anche queste godono di crescenti poteri, ma differiscono molto per tipo di legittimazione
- Il Parlamento Europeo è direttamente eletto dal 1979
- In genere, le altre assemblee sono elette in modo indiretto