

G. D'AGOSTINO

La storia delle istituzioni parlamentari Problemi e prospettive

I

La storia delle istituzioni parlamentari — di cui esiste solo da poco un corrispondente, autonomo corso di insegnamento universitario — costituisce un particolare settore di studio e di ricerca che rientra nel più vasto dominio della storia delle istituzioni politiche, nel quadro delle attuali tendenze specialistiche del lavoro storico, invalse ormai anche nell'ambito degli studi storico-politici (1).

Coloro che concretamente praticano tale campo di studi si muovono, per lo più, in due direzioni distinte, quando non contrapposte: storici del diritto e, in parte, storici delle istituzioni politiche sono interessati in misura preminente, se non esclusiva, alla ricostruzione storica del passato delle istituzioni parlamentari, agli antecedenti storici dei parlamenti moderni; storici politici, studiosi di scienze politiche e di scienze sociali, costituzionalisti, talvolta anche filosofi del diritto, si applicano invece prevalentemente al processo di costituzione del sistema parlamentare classico ottocentesco ed ai suoi sviluppi.

Volendo definire più compiutamente tali aree di interesse e di applicazione, noteremo intanto che generalmente si

(1) Per una informazione generale, cfr. A. COLOMBO, *Correnti e problemi della storiografia politica* in AA. VV., *Introduzione allo studio della storia*, II, Marzorati, Milano 1975, pp. 460ss

considerano precedenti storici dei parlamenti attuali le antiche assemblee feudali — già frutto dell'evoluzione di precedenti figure istituzionali — a cui il sovrano associò, il più delle volte strumentalmente, nel basso medioevo, esponenti della borghesia emergente, o del terzo *stato*, o comunque di un ceto che non raccoglieva né nobili né ecclesiastici.

Trasformate nella composizione, precisate e arricchite nelle attribuzioni, tali assemblee costituirono i corpi collegiali (assemblee di *stati* o parlamenti) in qualche modo rappresentativi, antagonisti rispetto al potere monarchico ed operanti lungo il corso dell'antico regime con alterne vicende e soprattutto con esiti diversi, secondo le varie esperienze storiche nazionali, nella loro opposizione al sovrano.

E tali corpi sono stati infine portati a completa e complessa maturazione, adeguati a nuove esigenze e a nuove realtà, dotati di nuova configurazione giuridica e di nuovi poteri, nelle forme appunto del regime parlamentare classico ottocentesco — assemblee elettive, legislative e rappresentative — dalle borghesie capitalistiche nazionali che concludevano così vittoriosamente sul piano politico la loro ascesa culminata nelle rivoluzioni tra Sette e Ottocento.

Tale processo, tipico dello sviluppo politico e istituzionale del sistema occidentale, si è svolto in maniera unitaria, continua ed omogenea — sebbene con tempi e modi propri — in pratica solo in Inghilterra, mentre altrove si sono avute limitazioni e fratture o pause più o meno lunghe. Ciò in quanto l'esperienza parlamentare inglese si sostanzia storicamente nel processo di disaggregazione delle classi politiche e sociali tradizionali e nella loro riagggregazione in una sintesi tra piccola nobiltà terriera e borghesia mercantile (nuova classe media) che costituisce il nerbo del parlamento e lo dirige in senso antimonarchico.

Nell'Europa continentale, invece, le classi, o i ceti, restano sostanzialmente divise e, livellate verso il basso dall'azione della monarchia assoluta, risultano alla fine soccombenti di

fronte ad essa, col conseguente annichilimento, in gran parte nel corso del Seicento, delle forme istituzionali - rappresentative cui avevano dato vita (2).

Tale peculiarità di svolgimento del processo ha avuto il suo peso nell'orientare l'assunzione della tematica relativa da parte degli studiosi, tra i quali si è sviluppata notevole incertezza e varietà di posizioni in merito alla natura stessa degli antecedenti ed al loro rapporto coi parlamenti moderni.

Allo stesso modo ha influito la specificità dell'approccio storico-giuridico, teso all'individuazione di valori cristallizzati e di schemi formali, astratti, piuttosto che di realtà concrete ed articolazioni di fatto.

È un dato oggettivo, comunque, che su questo terreno in particolare — corrispondente alla tematica della prima area — si è concentrato un intenso dibattito ideologico e metodologico, investendo i modi stessi del «fare storia» nel campo delle istituzioni parlamentari, e legato alle più significative esperienze organizzative di studiosi impegnati su un programma comune di ricerche.

Per quanto attiene alla seconda area indicata, basta partire dalla definizione dei parlamenti come «assemblee elette dalla popolazione dello Stato, le quali partecipano in misura più o meno penetrante all'esercizio dei poteri sovrani, e particolarmente del potere legislativo», (3) o anche da qualsiasi altra oggi correntemente in uso, per rendersi conto del contesto logico, storico e politico a cui si fa riferimento.

Gli elementi qualificanti che ne emergono, quali la formazione popolare per via di elezioni e l'esercizio del potere legislativo, nonché le relative implicazioni sul piano della sovranità popolare, la rappresentanza politica e la divisione dei

(2) Un suggestivo profilo di storia del sistema politico occidentale in M. DUVERGER, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Comunità, Milano 1973

(3) ENCICLOPEDIA FELTRINELLI—FISCHER - 27, *Scienze Politiche I* (Stato e politica), a cura di A. NEGRI, p. 257

poteri, sono infatti alla base del moderno stato borghese rappresentativo, e di esso soltanto.

Gli studiosi che se ne occupano, ciascuno col proprio angolo visuale ed applicando una determinata chiave interpretativa ad un definito campo d'indagine, tendono però tutti a riferirsi al processo di cui abbiamo parlato, colto evidentemente nella concretezza storica delle sue fasi e della sua complessità di relazioni e prospettive, ma soprattutto nella sua fondamentale connessione con le trasformazioni delle strutture economiche e sociali delle diverse realtà nazionali, nell'arco dei secoli XIX e XX, avendo occhio per i molteplici temi che in esso possono evidenziarsi.

Si pensi, tanto per fare alcuni esempi, e prescindendo dalle pur ovvie dimensioni spazio-temporali dei problemi, alla crisi del parlamentarismo classico, all'estensione del suffragio universale, alle trasformazioni della società capitalistica, alle procedure elettorali, alla sociologia del comportamento politico in occasione delle competizioni elettorali, al ruolo crescente dei partiti di massa, alle modificazioni interne alla struttura degli organismi parlamentari, alle ricerche sul personale politico, ai rapporti tra legislativo ed esecutivo, e via dicendo.

Se è vero che nell'ambito degli interventi di questo tipo non si è coagulato un nucleo omogeneo ed unitario, nè è venuta a prefigurarsi alcuna struttura organizzativa di studiosi accomunati da finalità e modalità precise, è altrettanto vero che, per le stesse ragioni, il ventaglio di opportunità metodologiche ed operative è risultato e risulta assai ricco e giovevole al progresso della disciplina.

Trattandosi in moltissimi casi di interessi non diretti né specifici, ma inglobati piuttosto in discorsi specialistici o, all'opposto, di respiro più ampio e generale, alla storia delle istituzioni parlamentari ne sono venuti, per riflesso, i vantaggi di un arricchimento delle prospettive, d'una varietà di approcci e degli apporti di metodologie sovente più avanzate.

II

1. Entrando nel merito del dibattito apertosi tra gli studiosi attenti ai precedenti storici del fenomeno istituzionale-rappresentativo, a nostro modo di vedere, non si può prescindere dagli interventi teorici e pratici sviluppati dallo storico e giurista belga E. Lousse a partire dagli anni Trenta, che hanno avuto il merito di impostare e coordinare un lavoro storico intenso e specifico in cui sono stati coinvolti, per la prima volta, studiosi di vari paesi (4).

Principale esponente della scuola neo-corporativa, il Lousse ha contribuito in maniera determinante alla costituzione (1936) della «Commission Internationale pour l'histoire des Assemblées d'Etats», la cui attività si è volta, nelle fasi iniziali, soprattutto al problema delle origini delle assemblee di *stati* in una prospettiva centrata sul nesso tra *stati* — gli «ordini» della società europea occidentale del basso medioevo — e relative assemblee, nel senso di «una concatenazione storica in senso logico e causativo, per cui il carattere corporativo della società e l'emergenza degli *stati* hanno preceduto e prodotto la relativa assemblea» (5).

Sul piano metodologico, le indicazioni del Lousse spingevano all'adozione di una pratica di studio e di ricerca comparativa ed interdisciplinare; non meno stimolanti i suoi suggerimenti sul terreno operativo ed inerenti all'organizzazione del lavoro scientifico nel settore, quali la redazione di bibliografie nazionali complessive, il progetto di una pubblicazione periodica specifica, l'attivazione di sezioni nazionali di studiosi e ricercatori impegnati in un programma comune, l'allestimento di occasioni frequenti di incontri e verifiche, attraverso dibattiti, convegni etc.

(4) Al Lousse ho dedicato un breve saggio: *Gli studi di E. Lousse (1933-1953): la concezione costituzionale dei corporativisti e la concezione istituzionale dei parlamentaristi* in D'AGOSTINO-DE SIMONE-MATTOZZI, *Argomenti di storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli 1975, pp. 5-50.

(5) *Ivi*, p. 13.

Ispirandosi alla concezione costituzionale della storiografia tedesca, trasposta però nei termini del neo-corporativismo, nelle istituzioni rappresentative d'*ancien régime* — nel caso specifico, le assemblee di *stati* — veniva dal Lousse ravvisata l'attuazione di una forma di rappresentanza corporativa, riflesso fedele della organizzazione della corrispondente società, egualmente corporativa, ed intimamente legata alla *ständische Verfassung* d'antico regime. La definizione elaborata a riguardo parla di «assemblea politica, composta dai rappresentanti dell'Ordine e degli Ordini politicamente privilegiati d'un paese, agenti in nome di questi Ordini e dell'insieme del paese, per vegliare, da una parte, al mantenimento dei privilegi degli Ordini, dei Corpi e degli individui, così come al mantenimento dei diritti fondamentali del paese, e d'altra parte, per rendere al principe i servizi stipulati nelle carte come contropartita dei diritti riconosciuti e dei privilegi concessi da lui...» (6).

È innegabile che l'intervento del Lousse, al di là di qualsiasi valutazione di merito, ha costituito una valorizzazione di tali studi ed una loro prima sistematizzazione: ne è prova l'incremento reale di interesse e di risultati verificatosi in quegli anni in vari paesi sulla scia del programma lanciato dalla «Commission».

Certamente, molte posizioni apparivano già allora rigide e poco persuasive: la perentorietà della premessa teorica corporativa, ritenuta valida ed applicabile a tutte, indistintamente, le realtà storiche nazionali dell'Europa dal declino della feudalità e fino all'avvento del liberalismo politico, sarebbe stata vivacemente contestata; e la non pertinenza di un raffronto tra assemblee di *stati* e parlamenti moderni, in quanto espressioni di modelli societari radicalmente diversi, sarebbe stata di molto attenuata dallo stesso Lousse nel prosieguo degli anni.

(6) *Ivi*, p. 21 n. 12; p. 13 n. 6.

In Italia era invece già in piedi, all'epoca, un'iniziativa di ampio respiro: la pubblicazione degli «Atti delle assemblee costituzionali italiane dal medioevo al 1831» curata da un'apposita commissione istituita in seno alla R. Accademia dei Lincei nel secondo decennio del secolo. La Commissione aveva anche dato vita ad un «Bollettino...», unica pubblicazione scientifica periodica esistente, fino a quel momento, nel campo della storia del «parlamentarismo» d'*ancien régime*.

In entrambi i casi, autorevole promotore e infaticabile animatore era P. S. Leicht, al quale lo stesso Lousse si riferiva con ammirazione.

È interessante notare come quest'ultimo, che aveva comunque della storiografia italiana un elevato concetto, inscrivesse l'esperienza italiana di studi e ricerche sull'origine degli *stati* e relative assemblee, nel solco della concezione «istituzionale» (o istituzionista), di stampo anglo-francese. Aveva infatti diviso gli studiosi che in oltre 150 anni si erano occupati delle assemblee di *stati d'ancien régime* in «parlamentaristi», o istituzionalisti, e «corporativisti», o costituzionalisti, a seconda delle concezioni cui si rifacevano.

Ai primi, in sostanza, il Lousse attribuiva «una visione tutta interna all'istituzione stessa, alla sua logica, al suo funzionamento ed alla sua organizzazione, e meno attenta invece a coglierne le connessioni col contesto generale esterno» (7) concretatasi in una definizione concettuale nei termini d'una «riunione dei tre ordini d'una provincia in assemblea regolarmente costituita, periodicamente convocata e dotata di alcune attribuzioni, politiche e amministrative, di cui la principale è il voto della imposta» (8).

Parlamentaristi, dunque, egli riteneva gli studiosi italiani, e ne citava una decina, quasi tutti storici del diritto (Bozzola,

(7) *Ivi*, p. 28.

(8) *Ivi*, p. 31

Caldini, E. Croce, Ermini, Fontana, Genuardi, Marongiu, Tallone, Viora), ma con all'attivo le importanti iniziative di cui si è detto ed un discreto numero di monografie su assemblee degli antichi stati italiani. Il suo giudizio collima, almeno per quel che concerne la Commissione del Leicht, con quello del Marongiu, il quale ha messo in evidenza come essa si muovesse avendo presente l'indirizzo propugnato e seguito dallo Stubbs, di esaltazione «dei primi albori delle istituzioni parlamentari» portando «più addietro che fosse possibile la data di nascita di esse» (9).

Il gruppo di studiosi italiani che gravitava attorno al Leicht ed alla Commissione, o anche semplicemente impegnati nella stessa tematica di studio, è entrato comunque, negli anni '40, in relazione con l'attività della «Commission» internazionale, di fatto costituendone una sorta di «sezione italiana», mentre lo stesso Leicht entrava a farne parte con responsabilità di primo piano. Sul finire di questi stessi anni la contrapposizione tra parlamentaristi e corporativisti era ancora un tema col quale i nostri studiosi si misuravano: il Marongiu, ad esempio, — che già nel 1931 aveva pubblicato un lavoro sui parlamenti sardi con ottica comparativa — vi tornava su in più d'una circostanza, anche se con una certa perplessità.

Riteneva accettabile la definizione del Lousse, ma con integrazioni e correzioni in ordine alla ordinarietà, allo svolgimento *de jure* della propria attività da parte delle assemblee, e d'altro canto ribadiva i pregi della formula istituzionale, suscettibile per la sua elasticità di adeguarsi alle strutture sociali più disparate, senza restarvi prigioniera. (10)

Con incisiva coerenza, peraltro, il Marongiu, riconoscendo la necessità di definire «diversamente le assemblee

(9) A. MARONGIU, *Le «curie generalis» del Regno di Sicilia sotto gli Svevi (1194-1266)*, in *Byzantine, Norman, Swabian and later Institutions in Southern Italy*, London 1972, XII, p. 4

(10) *Ivi*, pp. 45 ss.; v. pure, dello stesso Autore, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma-Milano 1949, pp. 48 ss.

nazionali rappresentative e i loro precedenti storici non giunti a maturazione», sosteneva l'opportunità di riferirsi a *preparlamenti*, cioè prefigurazioni parlamentari, piuttosto che ad assemblee di *stati*.

Tutto ciò ha rappresentato certo un'inversione di tendenza, nell'ambito degli studi di storia delle istituzioni parlamentari, non ristretta soltanto all'area italiana.

In occasione del congresso storico internazionale di Roma, nel 1955, H. Cam, A. Marongiu e G. Stökl presentavano, per la «Commission...», un'aggiornata relazione nella quale si faceva il punto sui contributi più recenti, sugli orientamenti e le prospettive metodologiche degli studi sulle origini e lo sviluppo delle assemblee rappresentative. Non possiamo soffermarci sugli aspetti particolari della puntuale rassegna relativa ad un ventennio di produzione storiografica europea nel settore; interessa invece mostrare per quali vie si stesse realizzando il superamento dell'influenza della teoria corporativa, ed, in definitiva, delle divergenze tra le due «scuole di pensiero» (11).

Il terreno d'incontro individuato dalla Cam, e la sintesi operativa che ne conseguiva, appaiono centrati su una visione dei problemi che tenga conto dell'esigenza di un effettivo approfondimento storico di temi specifici, come quello della rappresentanza, sotto il profilo strutturale e quello funzionale, (funzioni e funzionalità), nonchè di realtà nazionali differenziate, da far procedere in parallelo con la precisazione e l'arricchimento della metodologia comparativa ed interdisciplinare.

Si tratta — secondo l'Autrice — di raccogliere le puntualizzazioni sulle forze e sulle strutture, proprie di un indirizzo, accanto a quelle sulle forme e sulle funzioni proprie dell'altro, in quanto sarebbe assurdo fare storia della società

(11) H. CAM-A. MARONGIU-G. STOKL, *Recent works and present views on the origins and development of Representative Assemblies*, X Congresso Internazionale di Scienze Storiche - Roma 1955, *Relazioni*, vol. I, pp. 1-101.

umana e del governo, senza considerare sia le forze che le forme.

Un'ipotesi di lavoro storico, orientato secondo la dimensione «politica», dunque, e fortemente esemplato sulla tematica emergente dal caso inglese: cioè, la pluralità delle definizioni relative al parlamento, la sensibilità all'accertamento di scopi e funzioni in assemblee aventi come obiettivo la rappresentanza sia delle persone fisiche che comunità definite o collettività, nei confronti dei sovrani e dei loro governi.

Nella stessa sede venivano ribadite le critiche di studiosi come H. Cam e J. Dhondt al Lousse ed agli studiosi corporativisti, in merito alla non pertinenza del modello corporativo ad ambiti geo-politici quali l'inglese, sollecitato da altri fattori sociali e politici ed inserito quindi in diversi assetti istituzionali; o, ancora, alla stessa consistenza e qualità della struttura per ceti, da intendersi, questi ultimi — è il discorso del Dhondt — piuttosto come «potenze», cioè insieme socio-economici che lottano per l'egemonia l'uno contro l'altro, in una realtà non statica e cristallizzata, ma anzi in continua evoluzione. Al riguardo, secondo lo stesso Autore, la storia della assemblee di *stati* «ci insegna lo stato delle tensioni all'interno di una società del passato». (12)

La «svolta» di cui si è parlato non mancava di ripercuotersi all'interno della «Commission» internazionale, presieduta negli anni '50 dalla Cam (si tenga presente che era intanto invalsa la denominazione bilingue e che la dizione inglese si richiamava alla storia delle istituzioni parlamentari e rappresentative). Cresciuto il numero degli aderenti e rafforzate le strutture organizzative, l'attività degli studiosi si faceva più attenta nella considerazione del rapporto tra assemblee,

(12) J. DHONDT, «Ordini» o «potenze»: l'esempio degli stati di Fiandra, in *Lo Stato Moderno I: dal Medioevo all'età moderna*, a cura di E. Rotelli e P. Schiera, Bologna 1971, p. 266.

forme della rappresentanza e strutture sociali, per cogliere il condizionamento di queste ultime sulle prime due.

Lo stesso settore d'indagine si slargava, dalle origini delle assemblee ai temi delle strutture istituzionali urbane, dei livelli politici locali, etc., nella convinta presunzione che «ciascuna assemblea riflette, come in una lente, l'immagine ridotta della società in cui sta inserita» (13).

Il rapporto, infine, tra assemblee di *stati* e parlamenti moderni veniva ridefinito, e legittimato, in un collegamento a livello di storia comparata: tra l'una serie di fenomeni e l'altra, vi sarebbe infatti — secondo il Lousse — un elemento di continuità funzionale, cioè il voto delle imposte e la difesa dei diritti, nella legalità, prerogative che dalle figure istituzionali rappresentative bloccate nel loro sviluppo dalla stretta assolutistica delle monarchie centralizzatrici, si sono trasfuse in quelle venute più tardi, e a vario titolo, a rimpiazzarle.

Anche il contributo degli studiosi italiani andava facendosi più intenso, mentre il Marongiu assumeva un ruolo di primo piano in seno alla «Commission».

Nella sua rassegna al Congresso di Roma, egli si era soffermato sugli studi italiani più significativi sottolineando accanto alla perdurante attività della Commissione dell'Accademia dei Lincei, la validità e varietà di interessi testimoniati dai lavori di studiosi come Boscolo, Cecchi, E. Croce, Daviso, Era, Ermini, Leicht, Moscati, Scichilone, sulle assemblee degli antichi stati italiani, oltre che dai propri numerosi contributi e da quelli più indiretti di storici generali quali De Stefano e Titone, e di storici del diritto come De Vergottini.

A noi sembra comunque che il rappresentante di maggior spicco di questa tendenza che abbiamo definito di proiezione della storia giuridica in direzione della storia politica sia senza

(13) *Gli studi di E. Lousse ecc. cit.*, pp. 39-40.

dubbio il Marongiu, autore nel 1962 della monografia sul parlamento in Italia nel medioevo e nell'era moderna, in cui ha rifuso il meglio delle sue esperienze precedenti e che rappresenta un punto di riferimento già classico (14).

Il lavoro è una sintesi in cui si tende ad intrecciare permanenze e continuità con la specificità delle diverse realtà storiche e politiche, gli schemi formali del diritto con la concreta evoluzione della storia, in una visione dei problemi che tenga conto della pratica comparativa ed interdisciplinare.

I punti nodali e lo schema generale sono certamente noti: partito dai caratteri dello stato medioevale e dalla prassi delle grandi consultazioni ed assemblee, egli mostra come attraverso l'affermazione del principio della collaborazione dei governati e del loro consenso in assemblea, oltre che per effetto della parallela organizzazione interna delle comunità ecclesiastiche, si giunga all'evoluzione delle grandi assemblee medioevali — di parata, e poi ricettive-consultive — ed al sorgere dell'istituto parlamentare, cioè di assemblee deliberative e rappresentative.

Sono infatti i requisiti di deliberatività e rappresentatività, con la consapevolezza e la volontà da parte dei convocati di possederli effettivamente, che marcano, nell'impostazione del Marongiu, il passaggio dalle assemblee preparlamentari alle assemblee parlamentari, realizzatosi di fatto secondo modalità diverse nel tempo e nello spazio.

Di parlamenti, comunque, egli preferisce parlare, e non di assemblee di *stati*, in quanto ritiene queste ultime «una *species*, definita quanto alla sua struttura interna, del genere parlamenti» (p. 76) e perchè «la presenza degli stati... in parlamento non sembra un fatto originario o lontano nè generale, cioè essenziale», ma anzi in molti casi databile e posteriore al sorgere delle prime assemblee.

L'idea e il concetto di parlamento e di istituto parla-

(14) A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età Moderna*, Milano 1962.

mentare (a prescindere dalla struttura) costituiscono per l'A., in ultima analisi «un *prius*, sia storico che concettuale, ed un fenomeno di assai più grande estensione e significato, logico e sostanziale» (p. 78).

Il nesso che lega istituzioni medioevali e moderne è nell'essere le une e le altre istituti rappresentativi, organi che rappresentano i governi nell'ordinamento complessivo (pp. 479 ss.), sia pure attuando una rappresentanza di diversa natura.

La storia delle istituzioni parlamentari viene dunque vista dal Marongiu in relazione «alla differente posizione fatta, nei corrispondenti periodi storici, nel meccanismo costituzionale agli organi parlamentari e alla politica generale dei vari Stati (p. 524)»; tale storia rappresenta in effetti «una delle pagine o una delle parti della storia degli Stati» (p. 527).

Ovviamente, non sfuggono al Marongiu le differenze di fondo tra i parlamenti «di ieri e di oggi», di ordine politico complessivo e legate all'evoluzione appunto degli ordinamenti politici; il raffronto non inerisce però alle tematiche di cui abbiamo parlato finora, dato il particolare processo evolutivo da lui fissato in termini più formali che non concretamente e immediatamente storici.

2. A nostro avviso, e proprio alla luce di quanto abbiamo detto finora, non si può non prendere atto della positiva evoluzione impressa al complesso degli studi di storia delle istituzioni parlamentari da tale salutare, innovativa «svolta». Ad essa si deve infatti il carattere più moderno e metodologicamente più agguerrito assunto dalla storia istituzionale, «liberata» dalla rigida tutela d'una storia meramente giuridica. Ma si è trattato pur sempre, per così dire, d'una «mezza rivoluzione», né, con ogni probabilità, si poteva pretendere e conseguire più di tanto, considerati il punto di partenza e la situazione generale del settore.

Ma oggi la nuova generazione di studiosi si trova al

riguardo ancora di fronte a due grossi ordini di problemi: definire tutta intera la «storicità» di questa branca di sapere, appunto, storico, ancorandola contemporaneamente agli orientamenti ed ai modelli più avanzati nell'ambito della stessa storiografia politica, nonché situarla, dal punto di vista specificamente politico, in maniera più concreta e precisa. Non si può negare, ad esempio, che persista, intanto, e dia luogo ad una impostazione assai diffusa, la tendenza a proiettare nel passato l'immagine attuale del parlamento, tipica di chi ritiene il parlamentarismo sinonimo in assoluto di democrazia, dell'unica democrazia storicamente datasi in Occidente nell'età moderna, e perciò della sola democrazia possibile.

Con tali presupposti è difficile sfuggire alla tentazione di ripercorrere a ritroso la storia, alla ricerca delle saldature e delle prefigurazioni dell'istituto parlamentare, in un unico processo evolutivo rispondente, pur in forme di volta in volta diverse, ad un'esigenza politica considerata innata negli uomini. In questo senso non è in grado di sottrarsi a meccanismi di autoproiezione e di ricorso ad astrazioni giuridiche neppure chi imposta tutto il proprio discorso sulla rappresentanza e sulla sua natura, che pure consente, in certi casi, di distinguere nettamente tra assemblee di *ancien régime* ed assemblee post-rivoluzionarie, soggetti di rappresentanza giuridica, cioè di volontà, di interessi e di persona, le prime, e politica, cioè di funzioni o di attività, le seconde. Ma il criterio stesso di rappresentanza non impedisce poi di apparentare strettamente i «parlamenti» medievali a quelli moderni, come avviene per chi assume il concetto di rappresentanza indiretta ed impropria, od anche organica o istituzionale, per cui i membri delle assemblee d'antico regime rappresenterebbero direttamente se stessi e gli «stati» di appartenenza, ed indirettamente la collettività intesa come somma degli «stati» stessi. A nostro modo di vedere, ed in particolare quando ci si collochi in una prospettiva interamente e concretamente storica, occorre andare oltre qualsiasi tipo di formalismo; nel caso in questione può essere fuorviante tendere ad una

definizione astratta e generalizzante della rappresentanza, invece di pervenire alla messa in chiaro di ciò che essa significa nel preciso contesto storico della realizzazione statale borghese e capitalistica, come di quella precapitalistica, e, conseguentemente, alla necessità di distinguere tra forme moderne e contemporanee, e forme anteriori (15).

Da questo punto di vista non sono mancati, come non mancano, spunti e indicazioni di sicuro interesse negli stessi Autori di cui abbiamo già parlato ed in diversi altri.

In questa direzione sembrano in effetti andare le formulazioni di O. Brunner, teorico di una nuova storia «sociale e costituzionale», del quale sono stati tradotti recentemente in italiano alcuni fondamentali articoli risalenti agli anni 1939-58 (16).

La proposta del Brunner costituisce certo un esito originale ed estremamente interessante della storiografia costituzionale tedesca — assai diverso, ad esempio, da quello preso in considerazione dal Lousse — che per i suoi connotati di storia sociale, aveva già attratto l'attenzione di F. Braudel, oltre che, per lo specifico investito, della Cam e del nostro Marongiu. Quest'ultimo aveva anzi polemizzato con certe posizioni negatrici del carattere e della funzione rappresentativi degli *stati* e delle relative assemblee medioevali, sostenute dal Brunner, mentre H. Cam — nella rassegna del 1955 — metteva in rilievo il suo sforzo di valorizzare l'esperienza istituzionale medievale per quello che era effettivamente stata, senza contaminazione, a livello concettuale e terminologico, tra presente e passato.

(15) Dalla scienza politica sembrano peraltro venire le indicazioni più nette sul rapporto tra rappresentanza politica ed assetto politico-sociale borghese e capitalistico, cfr. ENCICLOPEDIA FELTRINELLI-FISCHER, cit., pp. 395 ss.; v. pure le suggestive tesi di G. GALLI, *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna 1975, in particolare il primo capitolo e relative note (pp. 25 - 32).

(16) O. BRUNNER, *Per una nuova storia sociale e costituzionale* a cura di P. Schiera, Milano 1970.

Quanto al Braudel — e qui è il caso di ricordare che la scuola delle *Annales* parlava quarant'anni fa della necessità di «ricollocare le istituzioni nel loro contesto politico, metterle in rapporto con gli avvenimenti, sottolineare le azioni e le reazioni degli uni sugli altri», e ancora, «con le realtà umane, le realtà sociali» per cogliere i meccanismi, le leggi di funzionamento, gli uomini implicati (17) — ne coglieva un triplice campo di interessi: la riduzione a «modello» della originalità occidentale, dal 1000 al 1800; la proiezione di ciò sul presente e sulla stessa struttura del mestiere di storico, il tutto disposto sul piano bi-dimensionale, della storia politica e della storia sociale di lunga durata (18).

A noi interessa il discorso del Brunner per l'insistenza sul tema dei rapporti tra storia e scienze sociali — in primo luogo la sociologia — che gli consente di prendere le distanze dalla storia giuridica in senso stretto, recuperando autori come Hintze.

Stimolante è il suo concetto di «costituzione» (*Verfassung* e non *Konstitution*) come struttura interna della società, «concreta situazione d'insieme, di una unità politica e di ordine sociale, di un determinato Stato», autonoma ed al tempo stesso storicamente determinata; ne deriva il modo stesso di intendere la storia, non come comunicazione di conoscenza antiquata e ormai morta ma neppure mero trasferimento al passato di concetti, dogmi e miti del presente. Storia sociale e costituzionale, dunque, come storia dell'ordine interno delle comunità politiche, secondo le connotazioni proprie di ciascuna di esse; ma anche, se non soprattutto, storia di strutture (incontri stabili e significativi di eventualità storiche), storia globale (uomini e strutture), intera e nuova storia europea.

(17) Cfr. B. GUENÉE, *La storia dello Stato in Francia alla fine del Medioevo vista dagli storici francesi degli ultimi cento anni* in *Lo Stato moderno ecc.* cit. p. 127.

(18) F. BRAUDEL *Scritti sulla storia*, Milano 1973 pp. 168-182.

Allo stesso modo, testimonia la ricerca di vie nuove il convegno promosso nel 1962 dalla «Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions» sui rapporti tra *governati* e *governanti* alla luce della storia comparata delle istituzioni e visti in quanto manifestazioni però dell'attività dei primi rispetto ai secondi, come loro concreto intervento nell'organizzazione e nell'esercizio del potere (19).

In uno schema assai complesso ed articolato di lavoro e di ricerca, vengono individuati vari tipi di sistemi di relazioni tra governati e governanti: sistemi senza intervento dei governati, sistemi a partecipazione diretta dei governati, sistemi a partecipazione indiretta, mediante l'intervento di rappresentanti.

Questi ultimi, rappresentativi appunto, peculiare prodotto della storia europea nel basso medioevo, si sono concretati dapprima nel regime delle assemblee di *stati* e successivamente in quello delle assemblee rappresentative elette, con potere, soprattutto, di legiferare.

Nella sintesi generale di J. Gilissen, le «radici» delle assemblee di *stati* vengono ricondotte al consiglio del principe allargato a rappresentanti cittadini a fianco dei nobili e del clero; alla sopravvivenza di alcune assemblee locali ed alle leghe giurate, di baroni, capitoli ecclesiastici, città etc., tendenti ad ottenere dal principe concessioni tali da superare l'interesse dei collegati e riguardare il paese intero.

I «perchè», sulla scorta delle affermazioni del Dhondt, risiederebbero dapprima nella difesa del paese contro l'arbitrio del principe, quindi, nella partecipazione ai compiti di governo ed infine nell'assenso alle imposte. Infine, i «come» sono individuati, in origine, nell'intervento in occasione di difficili successioni dinastiche; più tardi, nella funzione di tramite tra paese e sovrano in materia di imposte; nello stesso

(19) Gli atti del convegno nei voll. XXII-XXVII delle *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des Institutions*, Bruxelles 1965-1969.

tempo, si sarebbe sviluppata l'idea di rappresentanza, nella pratica e nella teoria politica.

Rispetto al rapporto tra assemblee di *stati d'ancien régime* ed assemblee legislative moderne, il discorso verte sulla diversa qualità della rappresentanza, ma si comparano poi le une con le altre, in base all'organizzazione delle istituzioni, ai modi di designazione dei rappresentanti e delle competenze delle assemblee (20).

Anche nel caso del convegno su «governati e governanti» e della relativa sintesi di Gilissen, dobbiamo dire che il maggior interesse risiede per noi nella costruzione tematica e nell'apertura agli apporti provenienti da altri settori di ricerca, soprattutto sociologici; inoltre, accanto all'adozione della pratica interdisciplinare e comparativa, vi è da sottolineare l'inserimento di una tematica specifica di tipo storico-istituzionale in una proposta globale di più ampio respiro, per metodo e per contenuti (21).

Di sfuggita, vogliamo accennare al fatto che il Lousse, autore del rapporto generale di settore (basso-medioevo e tempi moderni in Europa Occidentale e Centrale), ha in questa sede rivisto, o, almeno, ridimensionato molte sue posizioni precedenti: si è difatti mostrato assai più deciso nell'affermare i legami fra istituzioni, uomini e società; ha convenuto sul carattere «di classe» dei rappresentanti intervenuti in assemblee, come chiarito dagli studiosi marxisti, come pure sul nesso tra qualità sociale delle istituzioni e tipo di dominanza economica presente nella società.

Parallelamente, molto meno intransigenti che in passato sono apparse le sue formulazioni in merito al problema delle

(20) J. GILISSEN *Les rapports entre gouvernés et gouvernants, vus à la lumière de l'histoire comparative des institutions* in *Gouvernés et Gouvernants*, vol XXII delle *Recueils...*, Bruxelles 1969, pp. 5-140.

(21) Al Gilissen ed alla sua «sintesi generale» ho dedicato un breve saggio; v. *Argomenti di storia delle istituzioni parlamentari* cit., pp. 51-78.

origini delle assemblee di *stati*, sul rapporto tra queste e i parlamenti moderni, e sulla stessa concezione dello *Standestaat*, inteso come una sottodivisione, una specie di *Korporativestaat*, nonchè sulla sua esistenza generalizzata.

Sintomatico, infine, il convincimento espresso circa l'esigenza di allargare ulteriormente l'area degli interessi della «Commission» fino ad includervi i fattori ideologici per la loro influenza sulle strutture del sistema, i governanti, i partiti, le comunità, i gruppi etc. (22).

Infine, meritano di essere segnalati con vivo apprezzamento, il progetto d'applicazione di «elaboratori» allo studio del regime rappresentativo nelle Fiandre del XV secolo e l'individuazione e costruzione d'una tipologia generale degli organi rappresentativi in Europa, portati avanti con perizia dallo studioso belga W. Blockmans (23). Nel primo caso, egli ha fornito un esempio di scomposizione dei dati relativi alla frequenza delle manifestazioni ed alla tipologia delle assemblee, e di allestimento di modelli di schede perforate relative agli interventi ed alle assemblee stesse, con l'ausilio di metodi e di tecniche della più avanzata storia quantitativa e sociale, applicata al campo delle istituzioni.

Nel secondo, il discorso parte dai livelli raggiunti dalla «Commission» nello studio delle assemblee rappresentative e dall'esigenza di valorizzare i risultati scientifici in un approccio «realmente comparativo», per giungere alla definizione precisa dei fenomeni in un numero di casi assai elevato che consenta di chiarirne i fattori determinanti, in un contesto dato, e gli elementi costitutivi. Lo schema proposto, in chiave di sintesi

(22) Cfr. E. LOUSSE, *Gouvernés et Gouvernants en Europe Occidentale durant le Bas Moyen Age et les Temps Moderns — Rapport Général in Gouvernés et Gouvernants*, vol. XXIV delle *Recueils...*, Bruxelles 1966, p. 7-48.

(23) Le notizie riferite di seguito sono tratte dal materiale informativo distribuito in occasione dei convegni della «Commission Internationale pour l'Histoire des assemblées d'Etats» tenuti a Budapest (agosto 1972) e Gottinga (settembre 1974).

comparativa, comprende la coesistenza, su uno stesso grado, d'una autorità centrale e d'una concentrazione dei poteri dei sudditi così potente da imporre la propria partecipazione alla gestione dello stato, ma non tanto da assumere il potere interamente e definitivamente.

Le strutture degli organi rappresentativi — di cui il Blockmans propone lo studio globale, dal livello locale fino al vertice della piramide dei poteri — variano secondo la struttura sociale considerata; sul piano formale, il fatto essenziale gli sembra essere che i più potenti d'una società e di un ordine sociale riescono ad imporsi, spesso al di là dei limiti giuridici.

In merito all'organizzazione, frequenza e funzioni delle assemblee rappresentative, viene stabilita una tipologia bipolare, fondata sulle seguenti alternative:

- a) predominio della nobiltà e/o del clero oppure delle città.
- b) debole attività rappresentativa, organizzata in grandi assemblee, oppure forte attività di gruppi ristretti e variabili.
- c) funzioni essenzialmente fiscali e politiche oppure multiple, orientate secondo i bisogni economici.

Il tutto riferito a 5 modelli di società, diversi secondo i processi di soddisfazione dei bisogni materiali, determinati dalla densità di popolazione, la produttività del suolo ed il grado di urbanizzazione:

- 1) società rurale statica: assemblea di *stati* classica (Francia, Germania, Europa Centrale).
- 2) società rurale che disponga d'un *surplus* di produzione tale da stimolare il commercio internazionale: assemblee più frequenti in cui le città giocano un ruolo più importante, funzioni più estese, ma prive di continuità (Inghilterra, Prussia Teutonica, Artois, Hainaut, Normandia, Borgogna, Linguadoca, coste iberiche, Piemonte).
- 3) società ad alto grado di urbanizzazione: ruolo assai preminente delle città, che evince gli *ordini* ed eccezionali.

- mente anche il principe; attività rappresentative molto intense in tutti i settori della vita pubblica (Fiandre, Brabante, Olanda, e temporaneamente Boemia e Friuli).
- 4) assenza o debolezza dell'autorità centrale, in presenza di coesione territoriale debole e di grado d'urbanizzazione che non ponga problemi d'approvvigionamento, che porta alla formazione di leghe urbane (Germania, Hansa).
 - 5) stesso caso, ma presenza di fortissima densità demografica con relativi problemi per le città, che porta all'eliminazione del potere politico delle città secondarie ed alla loro subordinazione rappresentativa alle grandi nel quadro di contadi o quartieri (in Italia Settentrionale e temporaneamente Fiandre).

3. Ci siamo soffermati alquanto su queste ultime tendenze ed esperienze perchè ci sembrano fornire spunti ed esempi significativi di modi diversi di affrontare i temi specifici della disciplina, in sintonia con più avanzate esigenze scientifiche e fuori dagli schemi della storia giuridica in senso stretto e fuori anche, direi, dalla storia giuridica orientata in senso politico. Quest'ultimo orientamento, infatti, dopo aver raggiunto i risultati migliori con le opere e gli autori che abbiamo ricordato, rischia, se ancorata a schematismi ed astrazioni, di vedere illanguidire gli stimoli positivi alla concretezza storica, alle indagini su realtà particolari non guidate da teorie preconcepite, su cui pure si fonda.

D'altra parte, è facile constatare come la situazione degli studi relativi alle fasi più recenti dell'evoluzione del regime parlamentare si presenti più variegata e dinamica, ricca di contributi in cui emerge una problematica che da giuridico-politica si è già fatta politico-sociologica e si avvia a cogliere la totalità del processo storico, «tale da valere quale efficace via di lucido intendimento all'intera *unità sociale* nei suoi molteplici e complementari aspetti di strutture e soprastrutture» (24).

(24) *Correnti e problemi della storiografia politica* cit., p. 471.

Questo recupero dell'importanza dei fattori economico-sociali, l'impegno stesso a stabilire più stretti rapporti tra la ricerca storica e le scienze umane, l'accentuazione del carattere sociale della storia, pervadono oggi complessivamente la storiografia, anche quella politico-istituzionale, e quindi interessano anche la storia delle istituzioni parlamentari.

Naturalmente non ignoriamo che per l'Italia il discorso è alquanto diverso: intanto, più forti i ritardi e le resistenze, di ordine politico e culturale, che caratterizzano gli studi storico-giuridici ed anche storico-politici; tuttavia, l'interesse degli studi per il momento istituzionale e le forme concrete in cui esso appare organizzato — effetto della «crescente importanza oggi assunta dagli organi dello Stato nei rapporti sociali» — avvicina, anche da noi, storia, scienze politiche e sociali, e per certi versi pure la storia del diritto, in ricerche di storia amministrativa, storia costituzionale, storia del potere, secondo una prospettiva, interdisciplinare di fatto, di «storia strutturale».

Non è però un caso che l'ambito specifico della storia delle istituzioni parlamentari risulti assai di rado direttamente investito e frequentemente invece toccato marginalmente, anche se con risultati interessanti (e devo qui ricordare che il Marongiu ha lamentato tale latitanza in una sede qualificata, il congresso di Perugia del 1967 sulla storiografia italiana negli ultimi vent'anni), mentre assai più dibattuti risultano, per restare nel campo delle istituzioni politiche, i settori attinenti ai partiti e movimenti politici, ai sindacati, a strutture politico-amministrative etc.

III

In questo stato di cose, noi crediamo che l'impegno fondamentale resti quello di contribuire a gettare le basi della storia delle istituzioni parlamentari come disciplina storica specifica, autonoma e specialistica, benchè disponibile all'istanza dell'unità del lavoro storico, nella sua duplice

dimensione della ricerca e dell'insegnamento.

Dinanzi a noi abbiamo quel che ci siamo sforzati di illustrare sinora; occorre quindi approfondire la riflessione teorica e di metodo che attualmente manca (sul piano della storia delle istituzioni politiche in generale essa è stata invece portata avanti dal Marongiu, nell'ottica che gli è congeniale e col solito acume) (25).

Prioritario ci sembra, al riguardo, apprestare gli strumenti idonei ad interpretare, in maniera omogenea ed unitaria, realtà storiche istituzionali anche distanziate cronologicamente, superando il problema delle definizioni concettuali che ha dato luogo a schematizzazioni astratte e contrapposizioni formali.

Per fare ciò, accanto alle sollecitazioni che vengono dalla pratica degli studiosi ricordati — e non crediamo sia il caso di precisare ulteriormente quali siano i contributi per noi più utili, anche perchè in definitiva ci riconosciamo di più o di meno debitori nei confronti di tutti — facciamo leva sui nostri presupposti teorici, frutto di formazione più antica e di adesione più recente, e sulla esperienza concreta di studio condotto sugli antichi parlamenti del Regno di Napoli nei secoli XV-XVII (26).

A questo proposito, precisiamo subito che il caso napoletano ci ha mostrato lo strettissimo legame esistente tra struttura sociale, economica e politica da una parte, ed assemblea o parlamento — struttura, composizione, funzioni e prassi — dall'altra; tra egemonia di classe ed organizzazione

(25) A. MARONGIU, *Valore della storia delle istituzioni politiche* estr. da *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, vol. II, Bologna 1953; e *Considérations sur l'histoire des institutions politiques*, estr. da *Miscellanea in onore di R. Cessi*, vol III, Roma 1958.

(26) Alla storia politica e istituzionale del Regno di Napoli tra il Quattrocento ed il Seicento ho dedicato alcuni saggi dei quali i più recenti sono *Il parlamento napoletano nell'età spagnola*, in «Arch. Storico Province Napoletane», III serie, vol. XI, Napoli 1973; ed *Il Mezzogiorno aragonese* (Napoli dal 1458 al 1503) in «Storia di Napoli», vol. IV, 1974.

dello stato, tra idee politiche, ideologia ed esercizio del potere, e persino tra gli schemi di periodizzazione che si possono stabilire su diversi versanti.

Da tale esempio, per tornare ad uno dei temi da cui siamo partiti, è uscita rafforzata la nostra convinzione che le differenze tra «entità associative e politico-giuridiche» sono differenze tra «figure storico-istituzionali» diverse perchè diversa è la società che le esprime: è il modo di produzione economica a determinare infatti le strutture sociali e le realizzazioni statuali che ne sono proiezione e non viceversa.

Da esso deve perciò partire lo studioso che intende aprire il discorso anche sui precedenti storici del parlamentarismo classico, articolando la sua analisi su tre livelli — società, stato, istituzioni — in un sistema di relazioni così concepito: società-stato; stato-istituzioni politiche; istituzioni politiche-istituzioni parlamentari.

Da un approfondito esame dei dati materiali della società, qui intesi come agenti, forme e rapporti sociali di un determinato modo di produzione economica, si risale all'organizzazione statale che su di essi poggia all'interno di un rapporto comunque dialettico, ed alle istituzioni politiche che ne costituiscono le articolazioni sul piano dell'ordinamento, per mettere infine a fuoco, tra queste, le istituzioni parlamentari colte nella loro peculiare natura e nelle loro funzioni tipiche.

Alla luce d'una considerazione squisitamente storica, in definitiva, stato ed istituzioni non possono essere espressioni generalizzanti di realtà universalmente date ed in tal senso valide, bensì entità — e parallelamente concetti e termini — che vanno riempiti di contenuti storici concreti, da cogliere di volta in volta e da ricostruire nel tempo, nello spazio e nella qualità globale di quella specifica società di cui costituiscono la forma politica.

A questo punto, affermata simile petizione di metodo, si chiariscono anche i contenuti cui essa si riferisce: se si pone

mente all'innegabile circostanza che per la borghesia si è trattato, ad un certo punto, di appropriarsi un'istituzione già esistente, anche se desueta o trascurata, o quanto meno di rifarsi ad essa per trasformarla od adattarla a nuove esigenze ed a mutate condizioni storiche, e che in ogni caso è certamente lecito applicarsi ai precedenti del moderno parlamento borghese per intendere meglio ciò che esso è stato rispetto a quelle e non attribuirgli connotazioni che non ha più o non ha mai avuto, il campo di studio e d'indagine si focalizza su figure istituzionali collegiali — e non è certo sui termini che le indicano da doversi aprire una controversia — fornite di ruolo e caratteristiche interni ed omogenei al tipo ed all'organizzazione della società e dello stato dell'epoca, o fase d'epoca, a cui si relazionano storicamente.

Ma è ovviamente l'intero ambito dell'evoluzione storica del regime parlamentare che può e deve essere affrontato negli stessi termini. Per chi poi obiettasse che in ogni caso, in riferimento alla realtà storica istituzionale italiana — antichi stati pre-unitari, o stato nazionale unitario e post-unitario — i margini di lavoro sono ristretti perchè scarsi i materiali inediti da portare alla luce, qualitativamente mediocri quelli già noti, poco incisiva la stessa dimensione costituzionale e parlamentare della storia nazionale, vorremmo ricordare le possibilità di nuove e approfondite interpretazioni offerte da un tipo di lavoro aperto alla più ampia varietà di approcci e di contributi.

Esiste, insomma, secondo noi, la possibilità di fare storia concreta, di una realtà locale o nazionale, in un dato arco di tempo, ponendo al centro la vicenda istituzionale-rappresentativa ed assumendo la relativa sequenza degli episodi e delle manifestazioni più significativi come ordito narrativo ed insieme tramite interpretativo della ricostruzione stessa.

Nè vanno trascurate linee di ricerca percorribili sul terreno dei livelli locali di vita istituzionale e sul ruolo delle istituzioni rispetto ai fenomeni rivoluzionari ed in presenza di periodi di «transizione».

Esiste, infine, una dimensione di effettivo impegno politico che può guidare ad una salutare critica delle istituzioni parlamentari, soprattutto in relazione alla loro storia più recente, portata avanti attraverso un attento esame della loro attività in ordine ai settori fondamentali di intervento dello stato e della classe politica sulla società.