

6 MARZO 2019

Occidentali's Karma?  
L'innesto delle istituzioni parlamentari  
in contesti 'estranei' alla tradizione  
giuridica occidentale

di Tania Groppi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Siena



# Occidentali's Karma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti 'estranei' alla tradizione giuridica occidentale\*

**di Tania Groppi**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Siena

**Sommario:** Prologo: in Botswana. **1.** Il punto di partenza: il parlamento, una istituzione universale? – **2.** Parlamento, tradizione, cultura: alcune questioni metodologiche. – **3.** Definire il parlamento. – **4.** Parlamento e tradizioni 'non occidentali': il perimetro di analisi. – **5.** La circolazione del modello occidentale di parlamento: uno sguardo sul dato normativo. – **6.** Contestualizzare i parlamenti: per una dottrina impura del diritto.

## **Prologo: in Botswana**

Ai margini della quieta cittadina di Serowe, sotto radi alberelli, decine di uomini seri e autorevoli, anziani e di mezza età, eleganti nei loro vestiti occidentali di taglio vagamente ottocentesco, affiancano su seggioline di plastica lunghe file di donne avvolte in ampi scialli, sormontate da azzurri turbanti. C'è attesa ed eccitazione: il nuovo Presidente, da poco eletto, è arrivato dalla capitale lontana per consultare la comunità. Iniziando il suo giro del paese proprio da qui, da questo celebre *kgotla*, dove nel giugno del 1949, ancora in età coloniale, di fronte a ottomila uomini giunti a piedi, a cavallo, a dorso d'asino e su carri, il fondatore del moderno Botswana, Seretse Khama, allora giovane principe dei BaNgwato, tenne un famoso discorso, di recente immortalato da un film di un certo successo, difendendo con parole ispirate il suo diritto di successione, messo in dubbio per l'aver sposato una donna bianca. E il popolo,

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Relazione presentata al Convegno biennale dell'Associazione Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Università di Roma Tre, 25 e 26 ottobre 2018, destinata al volume a cura di S. Bonfiglio, *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Atti del V Convegno Biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, RomaTrE-Press, Roma, 2019. Desidero ringraziare il direttivo dell'Associazione, che mi ha proposto il tema, e tutte le colleghe e i colleghi con cui ho avuto l'occasione di discutere le idee che sono alla base di questo testo: in *primis* Lucio Pegoraro, al quale sono debitrice dello spunto iniziale e di diversi suggerimenti. Poi, a vario titolo, Vittoria Barsotti, Cristina Fasone, Renato Ibrido, Salsabil Klibi, Nicola Lupo, Matteo Nicolini, Giorgio Pino, Giovanni Rizzoni, Francesca Rosa, Roberto Toniatti, Luca Verzichelli. Come sempre, nell'attività di ricerca è stato essenziale il supporto delle mie collaboratrici e collaboratori: per questo lavoro ringrazio Giammaria Milani, Valentina Carlino, Andrea Cristina Robles Ustariz e Stefano Bargiacchi.

dopo sei giorni di riunione e centinaia di interventi, gli dette ragione, sotto lo sguardo allibito dei rappresentanti britannici, accogliendo la straniera con canti di gioia.

A qualche centinaio di chilometri di distanza. La strada corre verso sud, nero nastro di asfalto che taglia la savana. Nel centro di Gaborone, capitale tra le meno note del pianeta, se non fosse per le avventure della signora Precious Ramotswe, protagonista della fortunata serie di romanzi di Alexander McCall Smith, *The No. 1 Ladies' Detective Agency*, dietro il monumento ai tre *dikgosi* che sul finire del 1800 negoziarono con gli inglesi lo status di protettorato dell'allora Bechuanaland (evitando così di finire nelle grinfie del Sudafrica razzista e in quelle, non meno pericolose, di Cecil Rhodes), tra rarefatte architetture anni sessanta, file di esili colonne si rispecchiano nella vasca di un'ampia fontana: il candido porticato avvolge la *National Assembly*, un palazzo di cemento imbiancato che ricorda un centro parrocchiale, o una moschea, oppure, più prosaicamente, un resort un po' demodé. L'interno è caldo di lineari legni dorati e tappezzeria verde muschio: i deputati siedono composti sui due lati, secondo il tipico assetto Westminster, uomini e donne (poche) nei vestiti occidentali alla moda. Lo *speaker* dirige i lavori da sotto una pesante parrucca settecentesca. È sufficiente attraversare qualche corridoio, senza bisogno di uscire nella piazza assoluta, per trovarsi in un ambiente ancor più felpato. Una saletta della dimensione di un consiglio comunale, anche qui legno chiaro e poltroncine di cuoio, accoglie un pugno di uomini e donne (poche), tutti anch'essi ben vestiti e pasciuti, che discutono pacatamente. Soltanto i risvoltini leopardati della toga nera dello *speaker* ci dicono che non siamo in una semplice commissione dell'assemblea nazionale, e che invece questa è la famosa *Ntlo ya dikgosi*, già denominata *House of Chiefs*, ovvero una – forse la più nota – delle rare “camere tribali” africane. La pagina web descrive tutto questo insieme, la sala in assetto Westminster e la saletta consiliare, come the “Parliament of Botswana”.

Ed ecco che, nel caldo dell'estate australe, da Serowe a Gaborone, passeggiando sulla collina che sovrasta il *kgotla*, vistando le fresche sale moderne del palazzo bianco, qualche interrogativo comincia a fare capolino.

### **1. Il punto di partenza: il parlamento, una istituzione universale?**

Osservando una mappa politica del mondo, risalta che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite (attualmente in numero di 193)<sup>1</sup>, dispongono di una qualche forma di ‘assemblea legislativa’, che, al di là della denominazione ufficiale, è genericamente considerata un ‘parlamento’. Questa cifra (e questa

---

<sup>1</sup><http://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html#2000-Present> (ultimo accesso 12 ottobre 2018).

qualificazione) sono date per assodate dalla dottrina<sup>2</sup>, che si basa sovente sui dati forniti dall'Unione interparlamentare<sup>3</sup>, un'organizzazione internazionale sorta già nel 1889, con sede a Ginevra, che oggi riunisce 178 parlamenti<sup>4</sup>.

La descrizione fornita dall'Unione interparlamentare suona assai ottimistica: «We currently have 178 Member Parliaments and are working for universal membership. Our Members range from huge nations like China, India and Indonesia, to the tiny States of Cabo Verde, San Marino and Palau. More than 6.5 billion of the world's 7 billion people live in countries whose parliaments are our Members»<sup>5</sup>.

Questi numeri, che danno conto di una diffusione pressoché globale, sembrano spingere a ritenere il parlamento una istituzione 'universale'. Il parallelismo con l'universalismo dei diritti umani sorge immediato<sup>6</sup>: d'altra parte, il parlamento è considerato, nei documenti delle organizzazioni internazionali, dalle Nazioni Unite fino all'Unione europea, come l'istituzione più idonea a promuovere la *good governance*, nonché a prevenire i conflitti, le violazioni dei diritti umani e della *rule of law*<sup>7</sup>. Almeno due rilievi inducono però a una riflessione più approfondita.

a) Innanzitutto, benché spesso il XIX secolo sia stato definito «il secolo dei parlamenti»<sup>8</sup>, la «universalizzazione del parlamento» è un fenomeno relativamente recente. Basti pensare che fino agli anni '40 del XX secolo nessun paese africano aveva mai tenuto elezioni parlamentari<sup>9</sup>. Un discorso assai

---

<sup>2</sup> V. ad es. G. LOEWENBERG, *On Legislatures: The Puzzle of Representation*, Routledge, New York, 2011, 2, che all'epoca parlava di 191 legislatori; A. KREPPEL, *Typologies and Classifications*, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 82: «Legislatures exist in almost every country of the world». V. anche N. LUPO, *Parliaments*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (eds), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, in corso di pubblicazione. È interessante notare che persino in un volume realizzato da uno studio di architetti si esaminano gli edifici di 193 'parlamenti', esattamente uno per ogni membro delle Nazioni Unite: XML, *Parliament*, XML, Amsterdam 2016.

<sup>3</sup> I dati sono presentati alla pagina

[https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield\\_structure\\_of\\_parliament#map](https://data.ipu.org/compare?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament#map) (ultimo accesso 12 ottobre 2018).

<sup>4</sup> Vedi, sulla Unione interparlamentare, <https://www.ipu.org/>. Ne fanno parte anche 12 membri associati, nella forma di unioni interparlamentari sovranazionali.

<sup>5</sup> <https://www.ipu.org/about-us/members> (ultimo accesso 7 febbraio 2019).

<sup>6</sup> Peraltro, anche su questo universalismo ci sarebbe molto da riflettere. Segnalo l'interessante, risalente contributo di R. PANIKKAR, *Is the Notion of Human Rights a Western Concept?* (1982), ora in P. SACK, J. ALECK (eds), *Law and Anthropology*, Dartmouth, Aldershot, 1992, pp. 387 ss.

<sup>7</sup> V. ad esempio M. O'BRIEN, R. STAPENHURST, N. JOHNSTON (eds), *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-Affected Countries*, World Bank Institute, Washington, 2008. Una sintesi dei principali documenti delle organizzazioni internazionali è rinvenibile qui:

[https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/field/field\\_document/background\\_paper\\_for\\_unhrc\\_panel\\_discussion.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/field/field_document/background_paper_for_unhrc_panel_discussion.pdf)

<sup>8</sup> Così LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 10/07/2018 citando A. MAIORANA, *All'inizio del XX secolo*, in *La riforma sociale*, n. 11, 1901, pp. 347 ss.

<sup>9</sup> E. AZEVEDO-HARMAN, *Parliaments in Africa: Representative Institutions in the Land of the 'Big Man'*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2011, p. 65. Anche se un discorso a parte dovrebbe essere fatto per il Sudafrica e, dal 1919, per la Namibia, come mi ha segnalato Matteo Nicolini, che ringrazio.

simile può essere fatto per l'Asia, ove, se rivolgiamo lo sguardo alla medesima epoca, l'unico parlamento elettivo in uno Stato indipendente era quello giapponese<sup>10</sup>. In entrambi i continenti, l'introduzione del parlamento è il portato innanzitutto della decolonizzazione e, successivamente, della «terza ondata», ovvero dei processi di democratizzazione post-1989<sup>11</sup>.

In altri termini, la diffusione dell'istituzione 'parlamento' va di pari passo con due processi assai più ampi, dei quali non si può non tener conto, sia pure come elementi di sfondo.

Da un lato, la decolonizzazione, che ha determinato la creazione di Stati indipendenti in territori già coloniali, attraverso 'l'importazione', in blocco, della forma di organizzazione politica che qualifichiamo 'Stato', con tutti i suoi annessi e connessi, parlamento incluso<sup>12</sup>. Dall'altro, la democratizzazione di ordinamenti che non erano riconducibili entro l'alveo dello Stato democratico, nei quali le assemblee elettive o non esistevano affatto, oppure mancavano di continuità, in contesti caratterizzati da elevata instabilità, dal succedersi di colpi di Stato, di governi militari e di regimi autoritari di vario tipo<sup>13</sup>.

b) In secondo luogo, è evidente che questa istituzione, benché incontri difficoltà crescenti un po' ovunque (al punto che la 'crisi del parlamento' è diventata da almeno cinquant'anni un topos della

---

<sup>10</sup> Si è detto che, con l'unica eccezione del Giappone, «before the epochs of Western imperialism and decolonization, there were no parliaments in East Asia»: E. LAM PENG, *Parliaments in East Asia: Between democracy and 'Asian' characteristics?*, in Z. YONGNIAN, L. LIANG FOOK, W. HOFMEISTER (eds), *Parliaments in Asia. Institution Building and Political Development*, Routledge, New York, 2014, p. 13. Sulla peculiare vicenda storica del parlamento giapponese, v. S. MATSUI, *The Constitution of Japan. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2011, specialmente pp. 9 ss., dove si sottolinea che l'esigenza di creare un'assemblea elettiva fu all'origine della Costituzione Meiji del 1889, a seguito della quale, nel 1890, si tennero le prime elezioni della Dieta imperiale. In Asia, meriterebbe uno sguardo più approfondito l'India: assemblee legislative rappresentative furono create a livello provinciale in varie province e principati fin dagli inizi del XX secolo. Il *Government of India Act 1935* generalizzò queste assemblee, determinando le prime elezioni a livello provinciale in tutte le 11 province della *British India*, che si tennero nel 1937: v. M. TORRI, *Storia dell'India*, Laterza, Bari, 2004, pp. 552 ss.

<sup>11</sup> Sull'Asia, v. ad esempio P. NORTON, *Conclusion: Making sense of diversity*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998, pp. 183 ss. Sull'Africa, v. AZEVEDO-HARMAN, *Parliaments in Africa* cit., p. 65; J. HATCHARD, M. NDULO, P. SLINN, *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004. In generale, per una panoramica sulle transizioni costituzionali in Africa e in Asia, v. L. GERMANO, P. GRILLI DI CORTONA, O. LANZA a cura di, *Come cadono i regimi non democratici. Primi passi verso la democrazia nei paesi della 'terza ondata'*, ES, Napoli, 2014.

<sup>12</sup> Sull'influenza dell'organizzazione del potere in epoca coloniale sugli Stati indipendenti che nascono dalla decolonizzazione, v. U. BAXI, *The Colonialist Heritage*, in P. LEGRAND, R. MUNDAY (eds), *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 46 ss., specie p. 53. Specialmente nelle colonie britanniche, era prassi comune, già in epoca coloniale, l'introduzione di 'legislative councils' nominati dal governatore della colonia, che hanno conosciuto a volte una evoluzione attraverso l'elezione di almeno una parte dei loro membri: così J.D. BARKAN, *African Legislatures and the 'Third Wave' of Democratization*, in Id. (ed), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, Lynne Rienner Publishers, London, 2009, p. 9.

<sup>13</sup> Non si intende qui affrontare il tema del ruolo dei parlamenti negli Stati non democratici: pur non potendo ignorare l'impatto della forma di Stato sul parlamento, intendiamo lasciare questo elemento sullo sfondo nell'analisi che segue. Sul variegato ruolo dei parlamenti negli Stati autoritari, v. A. BONVECCHI, E. SIMISON, *Legislative Institutions and Performance in Authoritarian Regimes*, in *Comparative Politics*, 2017, 521 ss.; P. SCHULER, E. J. MALESKY, *Authoritarian Legislatures*, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, cit., p. 676.

letteratura politologica e giuridica di moltissimi paesi, a partire dall'Italia), è particolarmente debole in alcune aree del mondo, specialmente laddove è stata introdotta più di recente, come mostrano gli studi di taglio qualitativo dedicati a singoli paesi o ad alcune regioni<sup>14</sup> e come emerge dai rari studi quantitativi disponibili. Indici 'globali' sulla performance dei parlamenti, tali da considerare un numero significativo di paesi, che vadano oltre i 'soliti noti' (gli Stati Uniti *in primis*)<sup>15</sup>, per includere anche esperienze estranee all'area euro atlantica, sono assai poco sviluppati<sup>16</sup>. Tra l'altro, il funzionamento del parlamento non viene in rilievo nemmeno nella costruzione di indici più generali, volti a misurare la democraticità degli ordinamenti<sup>17</sup>.

Già negli anni Settanta il pionieristico studio di Michael Mezey, che cercava di valutare il *policy-making power* del parlamento, prendendo in considerazione, oltre a indicatori relativi alle competenze, anche il supporto popolare, mostrava che, al di fuori della tradizione occidentale, quasi tutti i parlamenti erano *marginal* (ovvero dotati di scarso potere e scarso supporto), o addirittura *minimal* (ovvero dominati dall'esecutivo)<sup>18</sup>. Questo dato è ancora più evidente se si considera uno dei più ambiziosi tentativi di misurare il potere dei parlamenti, quello di Steven Fish e Matthew Kroenig, che hanno elaborato un «Parliamentary Power Index» (PPI), attraverso la rilevazione, negli anni 2002-2005, di 32 indicatori in 158

---

<sup>14</sup> Si vedano ad esempio molti articoli pubblicati nel già citato *Journal of Legislative Studies*, o i saggi raccolti in BARKAN (ed), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, cit., oppure in Z. YONGNIAN, L. LIANG FOOK, W. HOFMEISTER (eds), *Parliaments in Asia*, cit. Lo stesso volume di MATSUI, *The Constitution of Japan*, cit., p. 89, mette in evidenza le difficoltà del più antico parlamento asiatico, la Dieta giapponese, che, al di là dei poteri formalmente attribuitele dalla costituzione, si limita in realtà a ratificare testi legislativi messi a punto dalle alte burocrazie dello Stato.

<sup>15</sup> V. ad esempio i lavori di J. BLONDEL, *Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross-National Measurement*, in *Government and Opposition*, 1970, pp. 67 ss.; N.W. POLSBY, *Legislatures*, in F. GREENSTEIN, POLSBY (eds), *Handbook of Political Science*, 1975, Addison-Wesley, Reading, MA. Su questi tentativi, v. M. RUSSEL, M. BENTON, *Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches*, Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Conference, 24 June 2009, UCL.

<sup>16</sup> In questo senso, v. in particolare BARKAN, *Conclusion*, in Id. (ed), *Legislative Power in Emerging African Democracies*, cit., pp. 244 ss., che sottolinea «the paucity of appropriate measures of legislative performance and development», evidenziando anche le difficoltà metodologiche e pratiche. V. anche Id., *Emerging Legislatures*, in N. CHEESEMAN, D.M. ANDERSON, A. SCHEIBLER (eds), *Routledge Handbook of African Politics*, Routledge, New York, 2013, pp. 252 ss. Più di recente, altri autori continuano a sottolineare la mancanza di questo tipo di studi: R. MATTES AND S. MOZAFFAR, *Legislatures and Democratic Development in Africa*, in *African Studies Review*, 2016, pp. 201 ss.

<sup>17</sup> Ci riferiamo, ad esempio, agli indici elaborati da Freedom House, V-Democracy, Economist Intelligence Unit, ecc. Al contrario, diversi riferimenti al parlamento, in quanto 'legislatore', sono presenti nella checklist sulla *rule of law* elaborata dalla Commissione di Venezia: v. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The Rule of Law Checklist*, 2016, specialmente ai punti 4 e 5. Il ruolo del parlamento (regionale) è espressamente preso in considerazione da indici costruiti su base nazionale, come l'Indonesia Democracy Index, utilizzato per verificare il livello di democrazia nelle province indonesiane, sul quale v. A.M. GISMAR, *Democratic Transition and It's Discontent: The Case of Indonesia*, in Y. CHO (ed), *What is Good Government in Asia?*, Sogang University Press, Seoul, 2016, pp. 128 ss. In Africa, l'indice Ibrahim misura anche la partecipazione democratica: <http://mo.ibrahim.foundation/iag/>.

<sup>18</sup> M. MEZEY, *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1979, p. 36, basato però su un numero limitato di paesi.

paesi: nelle prime 49 posizioni si incontrano solo cinque parlamenti di Stati africani o asiatici<sup>19</sup>. Un più recente studio, basato sulle rilevazioni di Fish e Kroenig, e finalizzato a pesare diversamente i 32 indicatori, attraverso un «Weighted Legislative Power Score» (WLPS), conduce a risultati simili: tra i primi cinquanta parlamenti, solo 8 si collocano in Africa o Asia<sup>20</sup>. In direzione analoga vanno le ricerche incentrate sulle percezioni dell'opinione pubblica, che ad esempio mostrano come i cittadini in Africa abbiano più fiducia nei presidenti che nei parlamenti<sup>21</sup>. Lo stesso si può dire per la maggior parte dei paesi asiatici e dell'America latina, mentre questa attitudine è meno forte (o almeno lo era, fino agli ultimi anni) nei paesi europei<sup>22</sup>.

Emerge insomma, fin da una prima osservazione, un gap, una 'sfasatura' tra il dato quantitativo, sulla diffusione dei parlamenti, ripetuto acriticamente come un mantra, e quello qualitativo, sulla loro performance, che si rispecchia in qualche modo anche nella percezione dei cittadini. È sulle cause di tale sfasatura che occorre adesso indirizzare la nostra attenzione.

## 2. Parlamento, tradizione, cultura: alcune questioni metodologiche

Nessuno degli studi sul rendimento dei parlamenti, quando si interroga sulle 'variabili indipendenti' che determinano la scarsa performance di queste istituzioni in molte parti del mondo, affronta la questione dell'influenza della tradizione o della cultura, che invece appare, già a una osservazione superficiale, un elemento non trascurabile: i paesi nei quali il parlamento sembra offrire una migliore prestazione infatti

---

<sup>19</sup> S. FISH, M. KROENIG, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge University Press, New York, 2009 pp. 756-757: Mongolia, al primo posto, a pari merito con Germania e Italia e poi più indietro Giappone, Mauritius, India, Iraq, Sudafrica, (senza contare Turchia e Israele). Si incontrano al contrario, tra i primi 49 paesi, diversi Stati non europei: alcuni paesi latinomaerici, oltre a Canada, Stati Uniti, Giamaica, Nuova Zelanda, Fiji.

<sup>20</sup> Si tratta di Mongolia, al secondo posto, e poi più avanti Libano, Giappone, Mauritius, Iraq, Sudafrica, India, Corea del Sud. Così S. CHERNVKH, D. DOYLE, T.J. POWER, *Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index*, in *Legislative Studies Quarterly*, 2017, p. 2.

<sup>21</sup> Così AZEVEDO-HARMAN, *Parliaments in Africa*, cit., p. 79. Vedi anche i dati di Afrobarometer, che evidenziano in modo chiaro, per tutti i paesi che vengono monitorati dall'organizzazione, un livello di fiducia assai più elevato nel presidente che nel parlamento: <http://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>. Su tali dati v. il commento di M. BRATTON, E. GYIMAH-BOADI, *Do trustworthy institutions matter for development? Corruption, trust, and government performance in Africa*, 23 agosto 2016, in

[http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab\\_r6\\_dispatchno112\\_trustworthy\\_institutions\\_and\\_development\\_in\\_africa.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno112_trustworthy_institutions_and_development_in_africa.pdf) (ultimo accesso 15 ottobre 2018).

<sup>22</sup> V. AZEVEDO-HARMAN, *Parliaments and Citizens in Sub-Saharan Africa*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2012, pp. 419 ss., specie p. 429, ove sono messi a confronto i risultati di Afrobarometer, Asiabarometer, Eurobarometer e il World's Trust, World Value Survey. Una nostra verifica su tali basi di dati (nonché su Latinbarómetro) conferma questa lettura, benché anche in Europa emerga una crescente sfiducia nei parlamenti, rispetto ai governi, considerando la serie storica, che inizia nel 2001 (quando tale rapporto era 51 a 49, mentre è 35 a 61 nel 2018).

non appartengono tanto a una specifica area geografica, quanto soprattutto a una tradizione e cultura, come fin dagli anni '80 aveva già notato Aren Lijphart nella sua classica indagine sulla democrazia<sup>23</sup>.

Il focus è invece su spiegazioni di tipo politico-istituzionale o, al più, storico o socio-economico<sup>24</sup>, che al massimo giungono ad evidenziare la debolezza della struttura del sistema partitico o della società civile<sup>25</sup>, senza risalire alle cause più profonde. Lo stesso lavoro di Fish e Kroenig non pone mai il tema della tradizione o cultura, in nessuna delle 32 domande contenute nel questionario somministrato agli esperti nazionali. Questa assenza non deve stupire più di tanto, visto che la maggior parte degli studi sui parlamenti si muove entro una concezione universalista della democrazia occidentale, che tende per sua natura a sottostimare la perdurante influenza delle culture tradizionali nel conformare la visione politica delle élites e delle masse<sup>26</sup>. Paradossalmente, è stato in ambito coloniale che si è sviluppato un certo dibattito, non privo di secondi fini, sulla compatibilità con i contesti culturali locali dell'introduzione di istituzioni rappresentative modellate su quelle della potenza coloniale<sup>27</sup>.

Questo articolo si propone di affrontare la 'sfasatura' tra la diffusione e la performance del parlamento sotto una diversa prospettiva, ovvero prendendo in considerazione l'interazione tra il dato giuridico (in questo caso l'istituzione denominata 'parlamento') e il suo substrato socio-culturale<sup>28</sup>, per avanzare la

---

<sup>23</sup>V. A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensual Government in Twenty-One countries* (1984), trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 47 ss., ove, basandosi su dati del 1980, faceva rilevare che le ventuno 'democrazie di lunga durata' si collocano in prevalenza nell'area nordatlantica e, soprattutto, costituiscono «un insieme culturalmente omogeneo. Tutti tranne uno (il Giappone) appartengono all'area culturale occidentale giudeo-cristiana» (p. 51).

<sup>24</sup> AZEVEDO-HARMAN, *Parliaments and Citizens in Sub-Saharan Africa*, cit., p. 431 e pp. 436 ss., sottolinea, citando Lipset, il fatto che i parlamenti democratici richiedono una classe media attiva. Gli stessi S. FISH, M. KROENIG, *The Handbook of National Legislatures*, cit., p. 16, rilevano che i dati che essi forniscono possono essere considerati come una variabile dipendente, chiedendosi: che cosa determina la diversità di PPI? Come i dati sono influenzati dallo sviluppo economico, l'esperienza storica o altri fattori, in prospettiva comparata? NORTON, N. AHMED, *Legislatures in Asia: Exploring diversity*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998, pp. 1 ss., si interrogano sui fattori esterni e interni al parlamento che influenzano la sua posizione (variabili indipendenti), menzionando la 'cultura politica' ove inseriscono, accanto ad altri elementi, come il carattere omogeneo o eterogeneo della società, anche la presenza di una cultura della 'deference or conflict', (specie p. 3). Nelle conclusioni al medesimo numero monografico sui parlamenti in Asia, Norton rileva che la cultura politica è l'unica variabile indipendente davvero pervasiva, ma ne dà una lettura limitata all'attaccamento alle istituzioni parlamentari della popolazione: NORTON, *Conclusion: Making sense of diversity*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1998, 86.

<sup>25</sup> BARKAN, *Conclusion*, cit., p. 247.

<sup>26</sup> Per queste considerazioni, con specifica attenzione all'influenza della cultura asiatica sullo sviluppo delle democrazie della regione, v. R.W. COMPTON JR., *East Asian Democratization. Impact of Globalization, Culture and Economy*, Praeger, London, 2000, specialmente pp. 21 ss.

<sup>27</sup> Vedi ad esempio, il dibattito nel contesto dell'India britannica, ben descritto in B.L. SHANKAR, V. RODRIGUES, *The Indian Parliament. A Democracy at Work*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 28 ss.

<sup>28</sup> Cercando in tal modo di tenere alto il «ruolo sovversivo del diritto comparato», che ci è stato ricordato di recente da L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 15 ss., nonché di avviare a una certa 'selective culture-blindness' che continua a caratterizzare molti studi di diritto comparato: W. MENSKI, *Comparative Law in Global Context. The Legal Systems of Africa and Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 490, con specifico riferimento all'Africa. Sui diversi 'strati' giuridici che sopravvivono e a volte

seguinte ipotesi: è il parlamento, come (e più) di altre istituzioni, legato strettamente a una specifica ‘tradizione’ o ‘cultura’, cosicché non riesce a funzionare (o funziona diversamente), in altri contesti? Insomma, come impatta la tradizione (o cultura), sociale, politica e giuridica, sui parlamenti? Tale questione ci pare cruciale, nell’epoca del c.d. «costituzionalismo globale»<sup>29</sup>: infatti il trapianto di istituzioni (e non mi riferisco soltanto al parlamento) nate in una tradizione diversa, in assenza di un’adeguata consapevolezza e presa in carico delle differenze culturali, rischia di dar vita a istituzioni deboli, che non solo non riescono a perseguire gli obiettivi per i quali erano state originariamente create - e in nome dei quali vengono ‘trapiantate’ - ma possono addirittura rivelarsi controproducenti<sup>30</sup>. Insomma, la considerazione dell’impatto dei contesti, sociali e culturali, sugli istituti giuridici, ben noto agli studiosi e agli esperti che operano nel campo del diritto privato comparato<sup>31</sup>, deve estendersi anche al diritto costituzionale e in particolare all’*institution building*<sup>32</sup>. Sovente, infatti, il paravento artificiale dell’universalismo - che si traduce, sul piano pratico, in standard internazionali uniformi - scoraggia la ricerca di soluzioni istituzionali creative e innovative, che possano consentire di adattare in maniera ragionevole e adeguata le istituzioni ‘trapiantate’ ai diversi contesti nei quali si vogliono far operare<sup>33</sup>.

---

rinascano al di sotto dello «strato formale ordinario» del diritto oggettivo di matrice occidentale, M. BUSSANI, *Il diritto dell’Occidente*, Einaudi, Torino, 2010, p. 25.

<sup>29</sup> M. TUSHNET, *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, in 49 *Virginia Journal of International Law*, 2009, 987; D.S. LAW, M. VERSTEEG, *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, in *California Law Review*, 2011, pp. 1162 ss. Si rinvia a T. GROPPI, *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del ‘costituzionalismo globale’*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2015, pp. 199 ss.

<sup>30</sup> Una prospettiva simile è proposta da R. TONIATTI, *La razionalizzazione del ‘pluralismo giuridico debole’: le prospettive di un nuovo modello giuridico e costituzionale nell’esperienza africana*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *Le trasformazioni costituzionali nel secondo millennio. Scenari e prospettive dall’Europa all’Africa*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 463, che sottolinea come il riconoscimento del pluralismo giuridico, ovvero del ruolo del diritto tradizionale, da parte delle costituzioni africane più recenti potrebbe contribuire ad avviare un nuovo processo di aggregazione nazionale e statale, con ben maggiore conformità alla cultura africana e alla sua realtà sociale, in contesti nei quali si era assistito a una mutazione delle forme dell’organizzazione dello Stato di origine europea, senza averne acquisito elementi costitutivi e presupposti unitari essenziali. In questo senso v. anche MENSKI, *Comparative Law in Global Context*, cit., p. 487, nonché BUSSANI, *Il diritto dell’Occidente*, cit., specie pp. 23 ss. e pp. 198 ss.

<sup>31</sup> L’impatto della tradizione, o della cultura, sui trapianti, rappresenta uno dei fondamentali del diritto comparato, almeno fin dal dibattito tra Watson e Kahn-Freund sui ‘legal transplants’. Il fatto che, nella circolazione dei modelli, i puri trapianti non sono possibili è particolarmente sottolineato da P. LEGRAND, *The impossibility of legal transplants*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1997, pp. 111 ss. V. per una sintesi M. GRAZIADEI, *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in M. REIMANN, R. ZIMMERMANN (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 443 ss.

<sup>32</sup> Sulla debolezza del metodo nella dottrina costituzional-comparatistica, v. PEGORARO, *Le categorie civilistiche e il parassitismo metodologico dei costituzionalisti nello studio del diritto comparato*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2013, pp. 305 ss.

<sup>33</sup> Specificamente in prospettiva costituzionale, V. PERJU, *Constitutional Transplants, Borrowing and Migration*, in M. ROSENFELD, A. SAJÓ (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 1304 ss., secondo il quale questa mancanza di attenzione sarebbe dovuta all’intreccio inestricabile che lega il diritto costituzionale alla politica e che impedisce di utilizzare una metodologia sistematica e rigorosa, come quella sviluppata dal diritto privato comparato. V. anche R. UITZ, *What Is Next for Comparative Constitutional Scholarship?*, in I. MOTOC, P. PINTO DE ALBUQUERQUE, K. WOJTYCZEK (eds), *New developments in constitutional law:*

Ma c'è di più. Considerare il rapporto tra un'istituzione come il parlamento e il suo substrato culturale può darci utili spunti di riflessione anche per indagare la 'crisi del parlamento' che da decenni travaglia i paesi occidentali e che recentemente, anche sotto l'impulso delle nuove tecnologie e dei *social media*, sta portando a mettere in discussione la stessa democrazia rappresentativa: si tratta infatti di comprendere che cosa accade quando le precondizioni di tipo 'culturale' che sono all'origine dell'istituzione mutano al punto da cessare di alimentarla<sup>34</sup>.

La domanda è sfidante, per molteplici ed evidenti ragioni, che avremo modo di approfondire più avanti, ma che occorre fin d'ora accennare.

In primo luogo, viene in rilievo la complessa definizione di che cosa intendere per 'tradizione' o 'cultura'. Utilizzeremo in questo lavoro i due termini come sinonimi<sup>35</sup>, senza soffermarci sui molteplici studi ad essi dedicati da giuristi, politologi, sociologi, antropologi, tutti comunque caratterizzati da un certo livello di vaghezza. In particolare, faremo riferimento alla formulazione di Roger Cotterrell, che va oltre il puro dato giuridico, identificando quattro componenti della 'cultura': credenze e valori ultimi (derivanti, ad esempio, dalla religione o dall'ideologia); tradizioni ereditate (inclusa l'esperienza storica condivisa, il sistema giuridico); fattori materiali (l'impatto, ad esempio, dei livelli di sviluppo economico, della geografia); sentimenti di attaccamento o rifiuto (ad esempio, forti sentimenti di identità)<sup>36</sup>.

Al di là della questione definitoria, va considerato che non siamo di fronte a fenomeni statici, ma in continua evoluzione: il dinamismo delle culture e delle tradizioni rischia di rendere superata o fuorviante qualsiasi analisi che intenda avvalersene, in quanto costruita su elementi che non rispondono più alla

---

*essays in honour of András Sajó*, Eleven international publishing, The Hague, 2018, p. 449, che sottolinea la mancanza di studi che cerchino di verificare l'impatto delle culture sui trapianti nel campo del diritto costituzionale. Di recente, su questa tematica, International IDEA, *Implications Of Culture For Constitution Building, The third Melbourne Forum on Constitution Building in Asia and the Pacific*, Colombo, Sri Lanka, pp. 15-16 ottobre 2018, Concept Note, [https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf\\_file/0003/2843103/Concept-note-MF-2018-FINAL-formatted.pdf](https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0003/2843103/Concept-note-MF-2018-FINAL-formatted.pdf) (ultimo accesso 28 ottobre 2018).

<sup>34</sup> Tra i molti recenti testi sulla crisi delle democrazie rappresentative, v. ad es. T. GINSBURG, A.Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 2018; Y. MOUNK, *The People vs. Democracy* (2018), trad. It. *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano, 2018.

<sup>35</sup> Pur nella consapevolezza che «la nozione di tradizione giuridica pone un sistema giuridico in relazione alla cultura di cui esso è parziale espressione. Pone un sistema giuridico in una prospettiva culturale»: J.H. MERRYMAN, *The Civil Law Tradition* (1969), trad. it *La tradizione di civil law nell'analisi di un giurista di common law*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 9.

<sup>36</sup> R. COTTERRELL, *Law, Culture and Society: Legal ideas in the Mirror of Social Theory*, Ashgate, Farnham, 2006; Id., *The Concept of Legal Culture*, in D. NELKEN (ed), *Comparing Legal Cultures*, Ashgate, Farnham, 1997, pp. 13 ss. V. anche, per diversi punti di vista, L. DIAMOND (ed), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner, Butler (Co.), 1994; NELKEN, *Defining and Using the Concept of Legal Culture*, in NELKEN, E. ÖRÜCÜ (eds), *Comparative Law. An Handbook*, Hart Publisher, Oxford, 2007, pp. 109 ss. Per una efficace sintesi, A. SOMMA, *Giochi senza frontiere. Diritto comparato e tradizione giuridica*, in *Ars Interpretandi*, 2003, pp. 317 ss.

realtà ma solo a una costruzione ideologica<sup>37</sup>. È questa una faccia del grande pericolo ‘dell’essenzialismo’, ovvero del rinchiudere i fenomeni in una sorta di essenza fissa e immutabile, invece di percepire la varietà degli uomini, delle situazioni e delle cause<sup>38</sup>.

In secondo luogo, nonostante il legame tra parlamento e democrazia non sia automatico (i parlamenti esistono infatti anche in ordinamenti non democratici)<sup>39</sup>, la riflessione sulla universalità del parlamento rinvia al dibattito sul valore universale della democrazia, un dibattito che si è fatto particolarmente intenso a seguito dei processi di transizione post-1989<sup>40</sup>, e che ci porterebbe davvero molto lontano<sup>41</sup>. Il rischio, insomma, è che, cercando di seguire lo sviluppo e la diffusione del parlamento, spostiamo l’attenzione sulla *liberal democracy* in generale<sup>42</sup>, conformemente alla riflessione secondo la quale del parlamento è difficile parlare isolatamente, in quanto su di esso, forse più che su ogni altro organo costituzionale, si riflettono le caratteristiche complessive del sistema politico e istituzionale in cui è inserito<sup>43</sup>. Il parlamento

---

<sup>37</sup> In generale, su tale tipo di costruzione applicata alla ‘nazione’, v. B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (1983), trad. it. *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Laterza, Bari, 2018. Un interessante esempio, riguardo al mondo musulmano, è offerto da C. AYDIN, *The Idea of the Muslim World* (2017), trad. it. *L’idea di mondo musulmano*, Einaudi, Torino, 2018. È questo anche il grande problema della distinzione tra Oriente e Occidente, alla quale faremo riferimento in questo lavoro: frutto di una visione statica e stereotipata dei due mondi, quando non di una pura costruzione ideologica finalizzata all’affermazione di una supremazia, come ha messo in evidenza, tra gli altri, E. SAID, *Orientalism* (1978), trad. it. *Orientalismo*, Feltrinelli, Milano, 2002. Sull’India, v. TORRI, *Storia dell’India*, cit., pp. 377 ss.

<sup>38</sup> Per richiamare quella che C. VAN NISPEN TOT SEVENAER, *Chrétiens et musulmans: frères devant Dieu?* (2005), trad. it. *Cristiani e musulmani: fratelli davanti a Dio?*, Marcianum Press, Venezia, 2006, 93, indica come ‘la grande sventura’ dell’essenzialismo.

<sup>39</sup> Come si è già detto *supra*. Oltre ai testi citati, v. anche P. SCHULER, E.J. MALESKY, *Authoritarian Legislatures*, in *Oxford Handbook of Legislative Studies*, cit., pp. 676 ss.

<sup>40</sup> È stato scritto, nell’introduzione a un volume comparato sui parlamenti in Asia, che «A hallmark of healthy democracy is a strong parliament. Having well-functioning political institutions in place, such as a strong parliament, is a key building block in promoting democracy. And increasingly, democracy has come to be recognized as a universal value which no region or country or even political system can lay exclusive ownership to»: YONGNIAN, LIANG FOOK, HOFMEISTER, *Introduction*, in YONGNIAN, LIANG FOOK, HOFMEISTER (eds), *Parliaments in Asia*, cit., p. 1.

<sup>41</sup> Per tutti, A. SEN, *Democracy as a Universal Value*, in *Journal of Democracy*, 1999, pp. 3 ss. Vedi altresì <https://criticalconsiderationsblog.wordpress.com/2017/09/10/is-democracy-a-universal-value-literature-review/>, pubblicato in SEN, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è una invenzione dell’Occidente*, Mondadori, Milano, 2004. V. anche BUSSANI, *Il diritto dell’Occidente*, cit., specialmente pp. 198 ss.

<sup>42</sup> Così G. FRANKENBERG, *Democracy*, in ROSENFELD, SAJÒ (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, cit., p. 254.

<sup>43</sup> A. BARBERA, *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999, p. 7 e p. 11. La difficoltà di studiare isolatamente il trapianto di singole istituzioni, senza considerare nel suo complesso il sistema costituzionale nel quale sono inserite è sottolineata da PERJU, *Constitutional Transplants, Borrowing and Migration*, cit., p. 1313, che si riferisce alla interrelazione tra norme costituzionali o istituzioni utilizzando l’espressione ‘modularity’, coniata da TUSHNET, *Returning with Interest: Observations on Some Putative Benefits of Studying Comparative Constitutional Law*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 1998, p. 325.

infatti non esiste da solo, ma agisce sempre in rapporto dialettico con un interlocutore istituzionale: in particolare, presuppone un potere esecutivo più o meno altro da sé<sup>44</sup>.

In terzo luogo, si tratta di un profilo assai poco trattato negli studi sulle tradizioni giuridiche e in quelli sui *legal transplants*. Basti pensare alla totale assenza del legislatore, e del parlamento, dal fondamentale volume di Patrick Glenn e da altre trattazioni sistematiche e non eurocentriche di diritto comparato, che invece dedicano attenzione ad altre istituzioni e istituti di matrice occidentale, come il potere giudiziario, il *judicial review* o la *rule of law*<sup>45</sup>. Il tema non è però del tutto sfuggito agli studiosi impegnati nell'*institution building* in contesti post conflitto, che sono stati sollecitati a riflettere sulle difficoltà (o sul fallimento) di processi di democratizzazione eterodiretti: essi non hanno potuto ignorare la mancanza di legittimazione delle nuove istituzioni e il gap tra il principio di autorità tradizionale e quello democratico, benché neppure tali autori abbiano approfondito le radici di tale tensione<sup>46</sup>.

Infine, l'interrogativo ci porta al cuore della tradizione occidentale, come avremo modo di vedere (da qui il titolo un po' esotico)<sup>47</sup>: i parlamenti nascono in Occidente nel momento in cui si affermano l'individualismo ed il razionalismo e si pongono le basi della modernità, legandosi a tutto l'armamentario del diritto pubblico moderno, a partire dalla rappresentanza politica, dalla garanzia dei diritti soggettivi e dall'idea stessa di Stato.

Nel prosieguo questo studio, tenendo conto di tali questioni metodologiche, intende proporre alcune piste di riflessione (e di ricerca) intorno all'intreccio tra parlamento, culture e tradizioni, articolandosi in tre parti. Innanzitutto, si cercherà di mettere a fuoco l'idealtipo di riferimento, ovvero il 'parlamento secondo la tradizione occidentale' (paragrafo 3). Successivamente, si tenterà di delimitare la sfera delle

---

<sup>44</sup> Ringrazio di questa osservazione Roberto Toniatti, che mi ha anche segnalato che solo gli Articles of Confederation prevedevano un Congress (the United States in Congress Assembled) ma non un esecutivo (la cui previsione da parte della Costituzione federale fu del resto uno dei temi più spinosi).

<sup>45</sup> H.P. GLENN, *Legal Traditions of the World* (2010), trad. it. a cura di S. FERLITO, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, basata sulla 4a ed. inglese, Il Mulino, Bologna, 2011, dalla quale saranno riprese tutte le citazioni che seguono. Il parlamento è assente anche in altre trattazioni che hanno ambizioni sistematiche: v. ad es. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, Romatre-Press, Roma, 2017, che vuole offrire una visione completa del diritto comparato, andando oltre la divisione pubblico/privato e che valorizza molto l'influenza dell'ecosistema sociale sul diritto. Una eccezione è il volume curato da H. PATAPAN, J. WANNA, P. WELLER (eds), *Westminster Legacies. Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific*, UNSW Press, Sydney, 2005, che esamina il trapianto (definito «non sempre di successo») del sistema Westminster in Asia e nel Pacifico, soffermandosi sulla interazione con la tradizione locale e dedicando specifica attenzione anche al ruolo del parlamento.

<sup>46</sup> Vedi ad esempio, R. J. PONZIO, *Democratic Peacebuilding*, Oxford, Oxford University Press, 2011, dedicato all'Afghanistan, specie p.157 ss., che critica l'approccio decontestualizzato all'*institution building*, proponendo invece «innovative, hybrid models of governance» che considerino anche le autorità locali 'non occidentali'. Oltre ad alcuni aspetti della costituzione afghana, vengono fatti riferimenti al ruolo dei capi tribali nelle Isole Salomone e ad alcune soluzioni istituzionali adottate a Timor Est.

<sup>47</sup> Il titolo di questo articolo riprende quello della canzone del cantante italiano Stefano Gabbani, 'Occidentali's karma', che ha riscosso un notevole successo di critica e pubblico, vincendo il noto festival di Sanremo nel 2017.

tradizioni ‘non occidentali’ che rilevano ai fini della ricerca, tratteggiandone le caratteristiche suscettibili di incidere sulla performance del parlamento (paragrafo 4). Soltanto a questo punto sarà possibile passare a verificare come il modello occidentale di parlamento ha circolato negli Stati che sono sorti nelle aree del mondo dove restano influenti tali tradizioni e culture, ovvero a comparare i parlamenti (paragrafo 5). Nelle conclusioni, evidenzieremo ancora una volta le sfide che questo tipo di approccio determina e proporremo una metodologia per lo sviluppo e l’approfondimento della ricerca (paragrafo 6).

### 3. Definire il parlamento

La difficoltà di definire che cosa si intende per parlamento è ben nota. In Italia, Augusto Barbera poteva iniziare, quasi venti anni fa, un agile libretto a finalità divulgativa sui ‘parlamenti’ segnalando che «il termine parlamento comprende realtà spesso fra loro non coincidenti, che variano sia nel corso delle diverse epoche storiche sia, in una medesima epoca storica, in diversi regimi politici»<sup>48</sup>. Le molteplici definizioni che si rintracciano tra gli studiosi di diritto comparato e di scienza politica possono essere ricondotte a due principali tipologie.

Da un lato, ci sono definizioni generiche, che si focalizzano di volta in volta sul carattere assembleare, sulla posizione intermedia tra la società e il vertice delle istituzioni, sul potere legislativo. Così, il parlamento è stato definito come «a body created to approve measures that will form the law of the land»<sup>49</sup> o «a predominantly elected body of people that acts collegially and that has at least the formal but necessarily the exclusive power to enact laws binding on all members of a specific geopolitical entity»<sup>50</sup>, o «a body that issues at least some laws and does not perform executive functions»<sup>51</sup>.

Una volta che si affermi che «il parlamento è un tipo di assemblea», è assai agevole giungere a sostenere che «le assemblee sono una costante strutturale di tipo universale»<sup>52</sup>. Oppure rilevare che «il concetto di parlamento, come istituzione collegiale intermedia tra l’intero popolo costitutivo di una comunità e coloro

---

<sup>48</sup> BARBERA, *I parlamenti*, cit., p. 5. L’Unione interparlamentare, alla quale ci siamo riferiti all’inizio, rinuncia a dare qualsiasi definizione di parlamento, limitandosi, nell’art. 3 dello Statuto a prevedere che «Every Parliament constituted in conformity with the laws of a sovereign State whose population it represents and on whose territory it functions may request affiliation to the Inter-Parliamentary Union».

<sup>49</sup> NORTON, *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, New York, 2013, p. 1.

<sup>50</sup> MEZEY, *Comparative Legislatures*, cit., p. 6.

<sup>51</sup> Così ad esempio la definizione di Adam Przeworski, utilizzata per costruire il *Political Institutions and Political Events (PIPE) Data Set*. Tale definizione non include l’elettività tra le caratteristiche del parlamento, al punto che, secondo i suoi dati, che coprono un periodo compreso fra la fine del XIX secolo e il 2008, l’80% dei paesi esaminati aveva un parlamento, in molti casi non elettivo. Restano esclusi da questo criterio i «legislative Councils which advise the ruler but have no authority to proclaim laws» e «military Juntas that issue legal acts but also perform executive functions» (vedi <https://sites.google.com/a/nyu.edu/adam-przeworski/home/data>, ultimo accesso 10 novembre 2018).

<sup>52</sup> T.R. BURNS, U. CORTE, M. KAMALI, *L’evoluzione dei parlamenti. Panorama storico-comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in L. VIOLANTE a cura di, *Il parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 1261 e p. 1272.

che di questa comunità hanno la direzione, è un dato comune di antropologia culturale»<sup>53</sup>. Potremmo quindi risalire alle considerazioni di Tacito sui Germani, già evocate da Montesquieu e Blackstone<sup>54</sup>, o addirittura a Omero, che fa dire ad Ulisse, per descrivere la barbarie dei ciclopi, che «quella popolazione era priva di assemblea»<sup>55</sup>, per passare poi a considerare l'Althing islandese – un'assemblea formata da tutti gli uomini liberi, nella quale si svolgeva, in forma orale, l'attività legislativa e giudiziaria, che fin dal 930 si riuniva nella valle di Þingvellir<sup>56</sup> – come uno dei primi parlamenti<sup>57</sup>. Ci sembra però che tale approccio definitorio, nella sua vaghezza e genericità, sia privo di valenza epistemica, non rispondendo all'esigenza di esaminare l'istituzione che oggi viene qualificata come parlamento nei 193 Stati membri delle Nazioni Unite, e che si è diffusa in tutto il mondo, attraverso un processo chiaramente guidato dall'imitazione, più o meno volontaria, dell'esperienza occidentale<sup>58</sup>.

Occorre quindi rivolgersi alla seconda tipologia di definizioni, che si appoggia sulla comparazione, sincronica e diacronica: a riprova del fatto che il diritto comparato si colloca all'incrocio della geografia e della storia<sup>59</sup>. Si tratta di dare una definizione assai più circoscritta, individuando come idealtipo nel senso weberiano l'istituzione che «risulta dalla lenta evoluzione del parlamento inglese, nonché dalle accelerazioni impresse dalla Rivoluzione francese e, in parte, da quella americana»<sup>60</sup>, e che è strettamente legata allo sviluppo della nozione di rappresentanza politica<sup>61</sup>.

In altre parole, occorre rivolgere lo sguardo a quel particolare momento storico, alla fine del 1700, in cui emergono molti dei principi e delle soluzioni che caratterizzano sul piano costituzionale le democrazie

---

<sup>53</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 15.

<sup>54</sup> A. MATTONE, *I miti fondatori del parlamento italiano*, in VIOLANTE a cura di, *Il parlamento*, cit., p. 6.

<sup>55</sup> VIOLANTE, *Il futuro dei parlamenti*, in Id. a cura di, *Il parlamento*, cit., p. XXXI.

<sup>56</sup> M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici. Introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Laterza, Bari, 2000, pp. 11-12.

<sup>57</sup> LOEWENBERG, *On Legislatures*, cit., p. 3.

<sup>58</sup> Sulle molteplici motivazioni dei trapianti istituzionali 'volontari' v. PERJU, *Constitutional Transplants, Borrowing and Migration*, cit., pp. 1317 ss.

<sup>59</sup> Per i classici riferimenti bibliografici sul fatto che «comparison involves history» e una specifica attenzione al ruolo della geografia, v. M. NICOLINI, *Disengaging Africa from the colonial syndrome: per una sistemologia oltre Finisterrae*, in DPCE, 2018, pp. 489 ss. e, *amplius*, ID., *Insidie 'coloniali', rappresentazione cartografica e processi di delimitazione delle aree geogiuridiche africane*, in M. BRUTTI, A. SOMMA a cura di, *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, 2018, Max-Planck Institute, Frankfurt am Main, pp. 323 ss.

<sup>60</sup> BARBERA, *I parlamenti*, cit., 17. L'origine europea del parlamento è sottolineata dalla definizione data da PEGORARO, RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 440: «il parlamento è un organo collegiale rappresentativo, legislativo, controllore delle attività del governo e della pubblica amministrazione, che trova la sua origine nel continente europeo».

<sup>61</sup> G.S. PENE VIDARI, *Parlamenti preunitari e parlamento subalpino*, in VIOLANTE a cura di, *Il parlamento*, cit., p. 40. Lo stretto legame tra parlamento e rappresentanza è segnalato anche da LOEWENBERG, *Legislatures and Parliaments*, in S.M. LIPSET (ed), *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, London, vol. III, 1995, pp. 736 ss. Per un recente esempio, v. la definizione nel volume A. DI GIOVINE, A. ALGOSTINO, F. LONGO, A. MASTROMARINO, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier, Firenze, 2017, p. 180: «i parlamenti sono organi collegiali rappresentativi chiamati a esercitare, in misura e secondo modalità diverse, la funzione rappresentativa».

occidentali contemporanee<sup>62</sup>, al crocevia tra la secolare evoluzione britannica (l'Inghilterra 'madre dei parlamenti') e il costituzionalismo rivoluzionario americano e francese. La rappresentanza politica è la chiave di volta del costituzionalismo rivoluzionario, che si intreccia ad un tempo con l'individualismo e con la nazione<sup>63</sup>, ma, come è stato ben messo in evidenza da Giuseppe Floridia con una sottolineatura particolarmente foriera di sviluppi, «si tratta di un'idea fondata non sulla ragione e sulla natura, bensì sulla cultura e sulla storia» (corsivo nostro)<sup>64</sup>. Anche se fin dal medioevo si era già sviluppato (specie nell'esperienza britannica) il concetto di rappresentanza, come fonte di legittimazione dei 'parlamenti', nonché la loro partecipazione al *decision-making*, in particolare alla funzione legislativa, e un insieme di regole procedurali di funzionamento che si sarebbero sedimentate in 'precedenti', è con le rivoluzioni del XVIII secolo che nasce la 'forma' del parlamento liberal-borghese, nel collegamento tra rappresentanza, sovranità nazionale, principio del diritto eguale<sup>65</sup>.

Alla luce di tale scelta definitoria, il parlamento è una istituzione dotata di alcune specifiche caratteristiche, che rimangono immutate nei secoli successivi, giungendo fino ai nostri giorni e che la distinguono da altre assemblee esistite nella storia, ivi comprese alcune di quelle che vengono conosciute col termine 'parlamento', come appunto l'Althing islandese, che debbono essere ricondotte entro la diversa categoria dei 'pre-parlamenti'<sup>66</sup>. Ci sembra che tali caratteristiche, prodotto della comparazione diacronica e sincronica, siano essenzialmente tre, rispetto alle quali molti altri aspetti vanno considerati come corollari<sup>67</sup>.

a) Quanto alla composizione, il parlamento si caratterizza per l'essere formato sulla base della nozione di rappresentanza politica<sup>68</sup>, che a sua volta è legata a un set di concetti: sovranità, Stato, nazione, individuo (rappresentanza della nazione, che però è composta di individui), libero mandato parlamentare,

<sup>62</sup> G.G. FLORIDIA, *La costituzione dei moderni. I. Dal medioevo inglese al 1791*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 13.

<sup>63</sup> Si veda ad esempio la nota definizione di Burke, centrata sul libero mandato: «Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of *parliament*», citata da FRANKENBERG, *Democracy*, cit., p. 254.

<sup>64</sup> FLORIDIA, *La costituzione dei moderni*, cit., p. 24.

<sup>65</sup> G. FERRARA, *La forma del parlamento*, in VIOLANTE, a cura di, *Il parlamento*, cit., pp. 1174 ss., e p. 1192.

<sup>66</sup> FLORIDIA, *La costituzione dei moderni*, cit., 33, A. MARONGIU, *Parlamento (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 728 ss.

<sup>67</sup> Per una più ampia e dettagliata individuazione delle caratteristiche del parlamento, v. BARBERA, *I parlamenti*, cit., pp. 43 ss.

<sup>68</sup> Sull'origine di questa nozione, v. F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997, specialmente pp. 130 ss. V. anche B. MANIN, *The Principles of Representative Government* (1997), trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010.

elezione. L'esistenza, in alcuni casi, di seconde camere formate sulla base di principi differenti non inficia la centralità della rappresentanza politica, che costituisce, a nostro avviso, l'essenza stessa del parlamento.

b) Quanto alle funzioni, il parlamento si caratterizza per la sua partecipazione alle decisioni politiche, che avviene attraverso due principali strumenti: l'indirizzo e il controllo sui titolari del potere esecutivo da un lato, l'adozione di norme generali ed astratte dall'altro. Indirizzo e controllo sull'esecutivo e potestà legislativa costituiscono la *raison d'être* del parlamento nel momento storico in cui si radica la sua origine, nonché una invariante che sussiste a prescindere da altri elementi, come ad esempio la forma di governo, al punto che è assai frequente l'utilizzo, come sinonimi, delle parole 'parlamento' e 'legislatore'.

c) Quanto al processo decisionale, il parlamento decide a seguito di un processo deliberativo, nel quale le diverse opinioni vengono messe a confronto in un dibattito pubblico e trasparente, che si conclude con un voto, sulla base del principio di maggioranza, secondo il quale le decisioni adottate sono vincolanti per tutti, anche per coloro che dissentono o non partecipano.

Una volta assunta questa definizione di parlamento, articolata intorno a tali caratteri strutturali e storicamente connotata, è evidente che il parlamento è un prodotto della tradizione giuridica occidentale, prima ancora di essere legato a una specifica forma di Stato e, ancor meno, di governo. Infatti, nonostante si tratti di un tema assai dibattuto, collegato alla qualificazione di che cosa si intende per 'Occidente', c'è una certa convergenza tra gli studiosi nella individuazione di alcuni tratti propri della 'tradizione giuridica occidentale', che appare sempre più come una entità unitaria, rispetto alla quale la consueta classificazione *civil law/common law* diventa una sotto distinzione di limitato interesse<sup>69</sup>. La tradizione occidentale, che affonda le sue radici in quella giudaico-cristiana e nella filosofia greca e romana, è legata a una concezione individualista e razionalista che si differenzia da quelle comunitariste e contestualiste (od organicistiche)<sup>70</sup>. In essa, la religione e le credenze del passato perdono la loro normatività, di modo che il diritto può diventare oggetto di creazione<sup>71</sup>. C'è convergenza anche nell'individuazione dell'Illuminismo come il momento in cui vengono su, assieme, proprio intorno alla centralità e all'autonomia dell'individuo, che si svincola da una struttura sociale che l'imbrigliava, tutti i grandi concetti della civiltà occidentale<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> U. MATTEI, P.G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997, pp. 66 ss., riferendosi in particolare a R. SCHLESINGER, *Comparative Law, Texts and Materials* (1950), giunto, postumo, alla 7a edizione. V. anche, sulla radice americana di questa idea di Occidente, MONATERI, *Geopolitica del diritto*, Laterza, Bari, 2013, specie p. 23. Valorizza gli elementi comuni alla tradizione europea ed americana, nel campo del diritto pubblico, R.C. VAN CAENEGEM, *An Historical Introduction to Western Constitutional Law* (1995), trad. it. *Il diritto costituzionale occidentale*, Carocci, Roma, 2003, pp. 24-25.

<sup>70</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 25.

<sup>71</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 266. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems*, cit., p. 94.

<sup>72</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., pp. 248-251. V. altresì I. BURUMA, A. MARGALIT, *Occidentalism* (2004), trad. it. *Occidentalismo*, Einaudi, Torino, 2004, p. 2, secondo i quali il concetto di modernità coincide con quello di Occidente. Essi ne individuano le radici nell'Illuminismo, da cui vengono la rivoluzione industriale, la democrazia liberale, le scoperte scientifiche, i diritti civili (p. 125). H.J. BERMAN, *Law and Revolution. The foundation of Western legal*

E di tale epoca, di tale concezione dell'individuo e della società, l'istituzione che denominiamo parlamento è il prodotto, rappresentando il pendant istituzionale dei diritti cd. «della prima generazione», che prendono corpo nel medesimo momento. Come è noto, questa concezione e, sul piano giuridico, i diritti che da essa discendono e gli assetti istituzionali finalizzati a proteggerla, sono destinati, nei due secoli successivi alle rivoluzioni della fine del 1700, a svilupparsi ed evolversi, nonché, di pari passo, a circolare ben oltre l'area geografica di origine, per estendersi, in differenti ondate, all'intero globo.

L'interrogativo che a questo punto occorre porsi è quello delle tradizioni giuridiche 'altre' rispetto a quella occidentale, che debbono essere esaminate per verificare, eventualmente, quale sia la loro interazione con le istituzioni 'trapiantate'<sup>73</sup>.

#### 4. Parlamento e tradizioni 'non occidentali': il perimetro di analisi

«La maggior parte delle tradizioni giuridiche non prevede legislatori», sostiene perentoriamente Patrick Glenn nella sua monumentale opera sulle tradizioni giuridiche nel mondo<sup>74</sup>. Tale affermazione coglie la potenziale tensione tra uno degli elementi che qualificano il parlamento – ovvero la funzione di produrre norme giuridiche – e la tradizione giuridica, in contesti estranei a quello occidentale<sup>75</sup>, aprendo una breccia nella quale si possono inserire anche gli altri elementi caratterizzanti l'istituzione-parlamento: la nozione di rappresentanza politica e il modo di adottare le decisioni. È da qui che occorre partire per indagare la circolazione dell'istituzione 'parlamento' al di fuori dell'area in cui è nata e si è sviluppata. Ma quali sono le tradizioni da esaminare?

È stato detto che oggi alla globalizzazione concorrono tre principali candidati: l'Occidente, l'Islam, l'Asia orientale<sup>76</sup>. Se è vero che Islam e Asia orientale si pongono come tradizioni che intendono mantenere una loro autonomia dall'Occidente, ci sembra però che occorra allargare lo sguardo, facendo riferimento

---

*tradition* (1983), trad. it. *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1998, si sofferma sulla separazione del circuito giuridico da quello politico e da quello religioso.

<sup>73</sup> Il tema si presta particolarmente all'utilizzo di una prospettiva eurocentrica, giustificata dal fatto che l'istituzione che si è diffusa è ricalcata, per tante ragioni – il colonialismo *in primis* – su quel modello: M. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, cit., p. 13. Pare particolarmente adatta al tema che qui si tratta la citazione di Ruth Benedict riportata come epigrafe nell'articolo di T. RUSKOLA, *Legal Orientalism*, Michigan Law Review, 2002, 179: «The world-wide...diffusion of [Western culture] has protected us as man had never been protected before having to take seriously the civilizations of other peoples; it has given to our culture a massive universality that we have long ceased to account for historically, and which we read off rather as necessary and inevitable».

<sup>74</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 113.

<sup>75</sup> Sulla produzione del diritto in contesti estranei alla tradizione occidentale si soffermano ampiamente, analizzando le fonti di legittimazione, PEGORARO, RINELLA, *Costituzioni e fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2018, specie pp. 19 ss.

<sup>76</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 104.

a tutte quelle aree del mondo ove la dominazione europea è stata meno estensiva e duratura e dove restano vive le tradizioni autoctone (ovvero quelle che Glenn definisce tradizioni ‘ctonie’).

In particolare, «la dominazione europea è stata particolarmente estensiva là dove le popolazioni incontrate erano numericamente esigue, oppure mancavano di forti mezzi istituzionali di resistenza o quando si davano entrambe le ipotesi». Di conseguenza, «la dominazione e l’insediamento europei sono stati più estensivi e duraturi nelle Americhe e in Australia; sono stati estensivi, ma meno duraturi, in Africa, in India e nel Sud-est asiatico, sono stati meno estensivi e meno duraturi in Cina e nei territori islamici»<sup>77</sup>.

Anche dove il colonialismo è stato meno duraturo, tuttavia, l’eredità occidentale permane assai forte. Lo Stato, ovvero una costruzione non ctonia<sup>78</sup>, resta la struttura politica fondamentale anche dopo il ritiro delle potenze coloniali, benché connotata da notevoli peculiarità<sup>79</sup>. Inoltre, esiste quasi ovunque una più o meno esplicita condizionalità esterna, che continua ad alimentare modelli occidentali (si pensi, ad esempio, al ruolo che hanno avuto i *donors* internazionali nel rafforzamento dei parlamenti in Africa a partire dagli anni novanta del XX secolo)<sup>80</sup>.

Nonostante le cautele indotte da tali considerazioni<sup>81</sup>, ci pare che la tradizione ctonia, nelle aree del mondo nelle quali mantiene un’influenza, rivesta particolare interesse in quanto presenta, come tratti comuni, l’oralità e il rigetto della formalità nell’enunciazione del diritto<sup>82</sup>. Da un lato, «la natura comunitaria della *traditio* (da soli non si può mai leggere la tradizione) costituisce un potente incentivo al consenso», dall’altro, una tradizione orale non si presta ad istituzioni complesse. Come conseguenza, a livello di istituzioni, il tratto comune più diffuso consiste nel consiglio degli anziani, «cioè di individui che avendo

---

<sup>77</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 117. A ciò andrebbe aggiunta la questione della creazione della tradizione fatta degli europei in favore degli abitanti dei contesti estranei: T. RANGER, *L’invenzione della tradizione nell’Africa coloniale*, in E. HOBSBAWM, T. RANGER, *The Invention of Tradition* (1983), trad. it. *L’invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino, 2002, pp. 203 ss., specie pp. 236 ss.

<sup>78</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 155.

<sup>79</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 158, secondo il quale in Africa «lo Stato non è la medesima istituzione che troviamo altrove»: «vive come una sorta di ‘paese legale’ distante e distinto dalla massa della gente, la quale, in assenza di alternative percorribili, guarda ai vecchi modelli come a mezzi di sostegno. Ma i vecchi modelli – debilitati dall’emigrazione lavorativa, dall’industrializzazione parziale, dall’urbanizzazione e più in generale tanto dal capitalismo quanto dal cristianesimo – non sempre sono quello che furono un tempo».

<sup>80</sup> L. NIJZINK, MOZAFFAR, AZEVEDO, *Parliaments and the Enhancement of Democracy on the African continent: An Analysis of the institutional capacity and public perception*, in D. ARTER (ed) *Comparing and Classifying Legislatures*, Routledge, New York, 2007, pp. 54 ss, specie p. 57.

<sup>81</sup> Alle quali andrebbe aggiunto che è quasi impossibile trovare una tradizione ctonia pura, «prior to the reception of the Western state law», perché comunque «some assimilated law was originally received in earlier times»: M. CHIBA, *Introduction*, in Id., *Asian Indigenous Law in Interaction with received Law*, Kpi, London-New York, 1986, p. 8.

<sup>82</sup> Particolarmente significativo è DENG, *Human Rights in Africa*, citato da GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 134, dove si dà una definizione di diritto presso i Dinka, come «espressione della volontà collettiva della comunità, ereditato dagli antenati».

da tempo assimilato la tradizione ne parlano con maggiore autorità»<sup>83</sup>. In definitiva, i contenuti del diritto sono dettati da tutto il resto della società; non ci sono specifici attori che gli diano un contenuto formale<sup>84</sup>. Esistono molti studi e ampie discussioni sulla tradizione ctonia africana, ove un elemento ricorrente è l'assemblea della comunità (individuata con nomi diversi nelle diverse etnie: *pitso* in Lesotho, *kgotla* in Botswana, *shir* in Somalia, *haraza* in Kenya) e forte è il richiamo alla necessità che si tenga conto di tali istituzioni tradizionali, nelle quali le decisioni non vengono prese secondo il principio di maggioranza ma attraverso il sistema della costruzione del consenso<sup>85</sup>.

Quanto alla tradizione in senso lato 'asiatica', lo stesso Glenn si riferisce a quella confuciana come una tradizione in cui c'è qualcosa di ctonio, «ma l'Asia ha straordinariamente raffinato il ctonio»<sup>86</sup>. La tradizione orientale viene frequentemente contrapposta a quella occidentale, per la visione olistica, la mancanza di distinzione tra i vari campi della vita e dell'attività umana, l'interrelazione tra vita personale e sociale, il prevalere di un insieme di relazioni di tipo orizzontale nell'ambito del gruppo, dove si intrecciano doveri reciproci, che coinvolgono anche i titolari del potere<sup>87</sup>. Il diritto è visto come fenomeno sociale, dotato di carattere relazionale e forza persuasiva, il 'li'. Anche nel 'fa', il diritto formale, è assente la nozione di regole astratte e di persona individuale astratta. Si assiste a un primato della comunità e delle relazioni, mentre il valore dell'individuo è apprezzato in quanto mantenga in vita e renda prospere tali comunità e relazioni<sup>88</sup>. La deferenza verso l'autorità, ovvero verso i 'gentiluomini' (o uomini di valore, *junzi* nella tradizione confuciana), la cui legittimazione si fonda sulla superiorità morale, lascia assai poco spazio per i rappresentanti eletti, aprendo invece la strada ai militari e ai burocrati, che sono scelti sulla base di un criterio meritocratico<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 124, che cita T.W. BENNET, *Human Rights and the African Cultural Tradition*, riguardo all'approvazione delle decisioni per *consensus*.

<sup>84</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 136. Sul pensiero di tipo situazionale, non astratto, v. in particolare l'esempio a p. 138: «1. Non ci sono cammelli in Germania; 2. La città di B è in Germania. 3. Ci sono cammelli a B? 4 non lo so, non sono mai stato a B». V. anche molti altri esempi e testi, incentrati sulla tradizione africana e sull'assenza del concetto di diritto soggettivo, in particolare nell'opera, citata da GLENN, di M'BAYE, *The African Conception of Law*.

<sup>85</sup> V.L. FABIANO, 'Trasformazioni' e 'transizioni' costituzionali fra categorie definitorie e prospettive «west-based»: il modello liberale e il caso africano, in CALAMO SPECCHIA (a cura di), *Le trasformazioni costituzionali nel secondo millennio*, cit., pp. 31 ss., specialmente pp. 55 ss. e la letteratura ivi richiamata. V. anche A. ADEDEJI, *An Alternative for Africa*, in *The Journal of Democracy*, 1994, p. 126, secondo il quale «Africans are past masters in consultation, consensus and consent. Our tradition abhor exclusion. Consequently, there is not sanctioned and institutionalized opposition in our traditional system of governance. Traditionally, politics has never been a zero-sum game».

<sup>86</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 503.

<sup>87</sup> In questo senso, distinguendo la 'Western' e la 'Eastern' legal tradition (nella quale vengono incluse le diverse tradizioni orientali: confucianesimo, taoismo, induismo), v. J.T. MCHUGH, *Comparative Constitutional Traditions*, Peter Lang, New York, pp. 4 ss.

<sup>88</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., pp. 525-528.

<sup>89</sup> COMPTON JR., *East Asian Democratization. Impact of Globalization, Culture and Economy*, cit., pp. 41 ss.

Nella tradizione islamica (così come in quella talmudica) il diritto (indicato con il nome di *shari'a*, o «via da seguire») è il prodotto di una rivelazione, che viene sviluppata attraverso l'interpretazione, in forma inizialmente orale, salvo una successiva redazione. A ciò si aggiungono, come fonti, il consenso dottrinale e il ragionamento analogico. Nel complesso, una gran mole di diritto scritto, che richiede forme istituzionali di attuazione, ma esclude altre fonti, potenziali mezzi di cambiamento<sup>90</sup>. Entro tale perimetro i governanti secolari possono creare diritto quando lo ritengano opportuno: in altre parole, esiste uno spazio per un legislatore secolare, sia pure subordinato al rispetto del diritto islamico, spazio che è stato sfruttato specialmente a partire dal XIX secolo per introdurre riforme 'modernizzatrici' di stampo occidentale<sup>91</sup>.

Nonostante la grande varietà di culture e tradizioni 'estranee' a quella occidentale, e le inevitabili semplificazioni che un approccio conciso quale quello qui proposto implica<sup>92</sup>, sembra condivisibile l'affermazione che i concetti-chiave del parlamento sono assai distanti dalla maggior parte di esse. Si può infatti sostenere che il gruppo prevale sull'individuo; le appartenenze tribali prevalgono sulla nazione; manca – sia pure per ragioni diverse – l'idea di creare nuovo diritto *erga omnes*; le decisioni non vengono prese a maggioranza, ma per consenso<sup>93</sup>.

La tensione con la tradizione occidentale è evidente e non può essere occultata in nome di un irenico universalismo di facciata. Anche senza ricorrere all'espressione 'trapianto', l'introduzione di un'istituzione non autoctona come il parlamento in tali contesti implica molteplici aggiustamenti<sup>94</sup>, che si protraggono

---

<sup>90</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 293 ss.

<sup>91</sup> MENSKI, *Comparative Law in Global Context*, cit., p. 344 ss.

<sup>92</sup> Su questo rischio, che richiama quello dell'essentialismo al quale si è fatto riferimento *supra*, v. M. NUSSBAUM, *Cultivating Humanity. A Classical Defence of reform in Liberal Education*, trad. it. *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo, l'educazione contemporanea*, Carocci, Bari, 1999, specialmente pp. 139-140, che sottolinea come il desiderio di riassumere in modo troppo conciso l'essenza di una cultura porta quasi sempre a trascurare la complessità e i dibattiti interni

<sup>93</sup> S. ADELMAN, *Constitutionalism, Pluralism and Democracy in Africa*, in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 1998, p. 86, sottolinea che «liberal democracy... is at odds with Africa's history, traditions, culture and social relations» e che, nonostante la tradizione autoctona sia 'imbastardita' dal colonialismo, tale tensione resta e ciò spiega il fallimento della democrazia liberale in Africa. Nel senso che le tradizioni non occidentali privilegiano molto di più il «consensus-building over confrontational politics», v. PONZIO, *Democratic Peacebuilders*, cit., p. 219. Così anche R. MANGLAPUS, *Will of the People: Original Democracy in Non-Western Societies*, New York, Greenwood, 1987, p. 69, per il quale la caratteristica che accomuna le tradizioni democratiche non occidentali è «the element of consensus as opposed to adversarial decisions». Non mancano ovviamente altri elementi della tradizione occidentale che non sempre si riscontrano altrove: basti pensare al principio di uguaglianza e al suo difficile recepimento nella cultura indiana: R.W. STERN, *India's Westminster System*, in PATAPAN, WANNA, WELLER (eds), *Westminster Legacies*, cit., pp. 13 ss.

<sup>94</sup> Vedi M. VAN HOECKE, *Legal Culture and Legal Transplants*, in R. NOBLES, D. SCHIFF (eds), *Law, Society and Community. Socio-Legal Essays in Honour of Roger Cotterrell*, Ashgate, Farnham, 2014, pp. 273 ss., specie sull'influenza di quella che definisce 'external legal culture', nel senso di 'relevant world view', e sulla difficoltà dei trapianti in 'non-Western cultures' di istituti nati in un contesto occidentale: «How would it be possible to transplant legal

nel tempo. Ben vero è che l'attenuazione delle differenze culturali conseguente alla modernizzazione e alla globalizzazione implica anche una riduzione della loro traduzione in termini giuridici e della loro influenza sulla produzione del diritto<sup>95</sup>. Tuttavia, pur nella consapevolezza della complessità della relazione tra substrato culturale e tradizione giuridica, specialmente di fronte ai nuovi e dinamici scenari globali<sup>96</sup>, è assai plausibile ipotizzare che i formanti non europei e non globali resistano e reagiscano, dando luogo a una sorta di «diritto sommerso e invisibile»<sup>97</sup>.

Il permanere o meno dell'influenza della tradizione ctonia nell'epoca contemporanea rappresenta un aspetto alquanto controverso, come dimostra l'esempio dell'India, ove il diritto indù è stato sostituito da tutto l'armamentario del diritto occidentale (legislazione inclusa). Ma, è stato detto, «la differenza principale sta nella popolazione alla quale si applica il diritto. Non si tratta di una popolazione occidentale, bensì di una popolazione che resta profondamente rurale. Manca il substrato di concezioni religiose, politiche e giuridiche che conferiscono al diritto occidentale la normatività di cui esso gode negli ordinamenti occidentali. La tradizione locale dice altro: dice cose profonde che riguardano la vita, la morte e la responsabilità personale, cose tramandate per millenni...persistono ancora nozioni più antiche di legalità» (come l'autonomia delle caste). In definitiva, «la società tradizionale piega ai suoi fini anche il diritto formale»<sup>98</sup>.

Negli anni più recenti è stata messa in evidenza una ripresa della tradizione ctonia, in particolare nell'Africa subsahariana e in America latina, dopo un lungo periodo di indifferenza o di palese ostilità, a partire dall'epoca coloniale e dal momento dell'indipendenza, che aveva portato il diritto ctonio in una situazione di 'clandestinità' in casa propria<sup>99</sup>. Le costituzioni adottate o modificate alla fine del XX secolo e nel primo scorcio del XXI hanno in molti casi formalizzato il pluralismo giuridico esistente presso le

---

constructions to a mixed system of law and religion (as defined from a Western point of view) or to some 'system' which is not conceived as 'law' by those living in it, and even not as a 'system'?».

<sup>95</sup> M. SIEMS, *Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 81. Evidenzia il dinamismo delle culture giuridiche, specie nel contesto della globalizzazione, con la conseguenza di rendere più agevole la circolazione dei modelli (ovvero quelli che definisce «legal transfers»), VAN HOECKE, *Legal Culture and Legal Transplants*, cit., p. 289.

<sup>96</sup> Sul dinamismo dei sistemi giuridici e la circolazione dei modelli, che rendono difficile continuare a ragionare in termini di 'sistemi', v. T. FLEINER, C. SAUNDERS, *Constitutions embedded in different legal systems*, in TUSHNET, FLEINER, SAUNDERS (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Routledge, New York, 2015, p. 21.

<sup>97</sup> Così NICOLINI, *Disengaging Africa from the colonial syndrome: per una sistemologia oltre Finisterrae*, cit., p. 490.

<sup>98</sup> GLENN, *Tradizioni giuridiche nel mondo*, cit., p. 497.

<sup>99</sup> Questo processo di recupero della tradizione ctonia, nella forma del «pluralismo giuridico debole», da parte delle costituzioni africane dell'ultima generazione è messo in luce da TONIATTI, *La razionalizzazione del 'pluralismo giuridico debole': le prospettive di un nuovo modello giuridico e costituzionale nell'esperienza africana*, cit., pp. 449 ss.

comunità autoctone, aprendo lo spazio per innovazioni costituzionali che coinvolgano anche gli assetti istituzionali<sup>100</sup>.

## 5. La circolazione del modello occidentale di parlamento: uno sguardo sul dato normativo

Si tratta a questo punto di passare a verificare la circolazione del modello di parlamento, come definito nella tradizione occidentale, in aree del mondo nelle quali, nonostante le influenze coloniali, permangono forti le tradizioni e le culture locali: è quindi giunto il momento di comparare i parlamenti. Le difficoltà insite in tale comparazione sono state messe in evidenza da molti studiosi, specialmente di scienza politica. Infatti, i parlamenti operano in paesi con differenti regimi, storie, regole costituzionali e rappresentano società che divergono, a volte di molto, quanto a struttura, ricchezza e benessere<sup>101</sup>.

Ci pare tuttavia che un punto di partenza per questo tipo di studio possa essere costituito dall'esame del dato normativo, al quale dovrà far necessariamente seguito un'analisi di tipo empirico. L'approccio normativo, benché non permetta di approfondire il funzionamento effettivo dell'istituzione, né dica nulla sul suo rendimento, può comunque consentire di verificare il recepimento del modello di riferimento, come sedimentato nella tradizione occidentale, e in particolare la sua eventuale ibridazione, nell'interazione con la tradizione locale<sup>102</sup>.

Una volta identificata la nozione 'occidentale' di parlamento (il nostro idealtipo) intorno ad alcune peculiari caratteristiche in termini di composizione, funzioni e processo decisionale, secondo quanto indicato *supra*, l'attenzione nell'analisi comparata deve essere rivolta ad alcuni aspetti dei testi normativi, da considerare come 'indicatori', che, in qualche modo, consentano di 'catturarle'.

Alcune precisazioni metodologiche.

Innanzitutto, nonostante quanto si è detto nel precedente paragrafo, la ricerca è stata circoscritta geograficamente alle costituzioni degli Stati asiatici e africani<sup>103</sup>, trascurando altri ordinamenti, come molti

---

<sup>100</sup> La tendenza a sviluppare forme di democrazia partecipativa in alcune costituzioni africane degli ultimi decenni è stata messa in relazione a questo recupero dal basso della tradizione africana, che andrebbe di pari passo con il rifiuto del parlamentarismo, della democrazia liberale e della 'fissazione' occidentale per l'individuo, traducendo in termini di assetti istituzionali la cultura che permea la società africana: così ADELMAN, *Constitutionalism, Pluralism and Democracy in Africa*, cit., p. 85.

<sup>101</sup> ARTER, *Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures*, in ID. (ed), *Comparing and Classifying Legislatures*, cit., p. XVII.

<sup>102</sup> È stato detto, nell'ambito di uno studio sui parlamenti in Asia orientale, che quando questi paesi raggiungono l'indipendenza «sintetizzano forme occidentali con elementi indigeni»: così LAM PENG, *Parliaments in East Asia. Between Democracy and Asian Characteristics?*, cit., pp. 13 ss., che però non riesce ad individuare, nonostante la domanda posta nel titolo, le caratteristiche asiatiche del parlamento.

<sup>103</sup> Questa artificiale semplificazione ci ha anche portato ad includere nella ricerca un ordinamento appartenente alla 'Western legal tradition', come lo Stato di Israele. Inoltre, si è posto lo specifico problema di Papua Nuova Guinea, essendo controversa la sua appartenenza all'Asia o all'Oceania. Si è optato per questa seconda soluzione e quindi per l'esclusione dall'analisi.

arcipelaghi del Pacifico, ove la tradizione ctonia resta rilevante, oppure alcune specifiche realtà latinoamericane, come il cosiddetto ‘neocostituzionalismo andino’, in cui c’è stata una recente riscoperta di tali tradizioni<sup>104</sup>.

Inoltre, in questa fase, la ricerca, per ragioni eminentemente pratiche, si è limitata al testo delle costituzioni<sup>105</sup>, pur nella consapevolezza dell’importanza dell’analisi di altre fonti normative, dalla legge elettorale<sup>106</sup> ai regolamenti parlamentari, che rivestono un ruolo fondamentale nella definizione del modello di parlamento, per tacere della necessità di considerare il diritto costituzionale vivente, comprensivo delle consuetudini costituzionali e dell’interpretazione giurisprudenziale.

In terzo luogo, la ricerca ha avuto ad oggetto il testo delle costituzioni come vigente a fine 2018, senza considerare il dato storico. Questa semplificazione non permette di cogliere eventuali specificità collegate alle diverse fasi dell’evoluzione costituzionale degli Stati esaminati, come la decolonizzazione, eventuali involuzioni autoritarie, cambi di regime, la terza ondata di democratizzazioni, nonché lo scomparire ed il ricomparire delle tradizioni ctonie, tutti aspetti che potrebbero emergere soltanto grazie a un’analisi diacronica<sup>107</sup>.

Infine, l’individuazione degli ‘indicatori’ costituisce il passaggio più rischioso e discutibile della ricerca, trattandosi di una scelta precipuamente soggettiva, che non si appoggia su *checklists* o analisi già messe a punto da altri studiosi o da organizzazioni internazionali.

Quanto alla composizione del parlamento, l’aspetto centrale della ricerca è stato costituito dalla ricezione della nozione di rappresentanza politica. A tal fine si è scelto di verificare la previsione costituzionale del divieto di mandato imperativo (o del libero mandato parlamentare), il numero delle camere, il loro

---

<sup>104</sup> Sul riemergere della tradizione ctonia nelle costituzioni latinoamericane più recenti, v. ad es. nella dottrina italiana i saggi raccolti in S. BAGNI a cura di, *Dallo Stato del Bienestar allo Stato del Buenvivir*, Filodiritto editore, Bologna, 2013; S. BALDIN, M. ZAGO a cura di, *Le sfide della sostenibilità: il buen vivir andino nella prospettiva europea*, Filodiritto editore, Bologna, 2014.

<sup>105</sup> Si tratta in totale di 96 costituzioni. I testi sono stati esaminati in inglese, così come disponibili nell’ambito del progetto «Constitute Project»: <https://www.constituteproject.org/>. Per la Mauritania, nella impossibilità di rinvenire la costituzione come risultante dagli emendamenti approvati nel referendum costituzionale del 2017, ci si è basati sulla costituzione del 2005, come emendata fino al 2012, presente nel sito. Ultimo accesso ai testi 30 gennaio 2019.

<sup>106</sup> In particolare, ai fini che qui ci interessa, molto spesso è rimessa alla legge elettorale la decisiva scelta tra sistemi che privilegiano una dimensione individuale o invece collettiva della rappresentanza: questa distinzione appare assai più rilevante di quella, tradizionalmente privilegiata, tra sistemi elettorali proporzionali e maggioritari: così J. M. CAREY, *Legislative Organization*, in R.A.W. RHODES, S.A. BINDER, B.A. ROCKMAN (eds), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 436 ss.

<sup>107</sup> Di particolare interesse sarebbe l’esame dei primi decenni successivi all’indipendenza. Rispetto ai sistemi giuridici postcoloniali africani, ad esempio, è stato sottolineato che il rifiuto del costituzionalismo e della *rule of law* è legato alla mancanza di legittimazione, in quanto si trattava di istituti percepiti come stranieri e coloniali: P. VON DOEPP, *The Rule of Law and the Courts*, in CHEESEMAN, ANDERSON, SCHEIBLER (eds), *Routledge Handbook of African Politics*, cit., specie p. 41.

carattere elettivo, la eventuale previsione di quote riservate, la presenza di seconde camere, o di altri organi costituzionali di tipo consultivo collegati al parlamento, formati sulla base di un diverso principio. Circa le funzioni, la verifica appare ancora più ardua: la partecipazione del parlamento ai processi di decisione politica dipende infatti da molteplici fattori istituzionali, che riguardano la configurazione di tali processi e l'intervento in essi di altre istituzioni. Pertanto, per evitare di dover esaminare l'intera forma di governo, ci si è limitati a verificare l'esplicita attribuzione al parlamento della funzione legislativa e della funzione di controllo sull'esecutivo, soffermandosi sulla presenza del rapporto di fiducia o comunque di altri strumenti che ne facciano valere l'*accountability*. Si è anche tenuto conto dell'eventuale riconoscimento del pluralismo giuridico, ovvero dell'attribuzione della qualità di fonte al diritto tradizionale o religioso, in quanto da ciò discende una riduzione dello spazio del parlamento inteso come legislatore. Riguardo infine alla configurazione del processo decisionale nell'ambito del parlamento, anch'esso tema assai arduo da esplorare senza indagare a fondo i regolamenti parlamentari, la forma di governo e il sistema politico, ci si è limitati a due elementi: il riconoscimento costituzionale dell'opposizione o della minoranza parlamentare, nonché l'eventuale previsione di decisioni da adottare all'unanimità o per consenso.

Il risultato di questo tipo di approccio è alquanto deludente. Volendo sintetizzare, si potrebbe dire che c'è una recezione assai ampia e pedissequa di tutti i tratti della tradizione occidentale, che denota scarsa o inesistente creatività istituzionale. In sostanza, con pochissime eccezioni, siamo di fronte ad un trapianto totale dell'idealtipo 'parlamento occidentale'<sup>108</sup>: è pertanto a questo punto più agevole comprendere le affermazioni 'ottimistiche' dell'Unione interparlamentare dalle quali siamo partiti. L'unico aspetto sul quale si rintracciano alcuni elementi di peculiarità è quello della composizione ed attiene principalmente alle seconde camere e alla presenza di quote riservate<sup>109</sup>.

Con l'eccezione di Arabia Saudita e Brunei<sup>110</sup>, tutti i parlamenti sono elettivi, benché possano esserci membri nominati, o addirittura l'intera seconda camera possa essere formata da membri nominati. In alcuni paesi, la seconda camera rispecchia l'organizzazione territoriale dello Stato, la quale soltanto nel

---

<sup>108</sup> In ciò, l'esito della ricerca non fa che confermare i rilievi di chi ha evidenziato, in riferimento al continente africano, che «African constitutions are increasingly mere variations on a Western theme»: ADELMAN, *Constitutionalism, Pluralism and Democracy in Africa*, cit., p. 73.

<sup>109</sup> Riguardo alla riserva di seggi delle assemblee parlamentari in favore di gruppi, è stato sottolineato che «in aree culturalmente informate a principi diversi rispetto a quelli della democrazia rappresentativa di tipo liberale (una testa, un voto) la divisione dell'elettorato su base etnica è anzi più facilmente accettabile di quanto lo sia in Occidente»: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2a edizione, Cedam, Padova, 2011, p. 149. V. anche E. CECCHERINI, *La partecipazione politica delle minoranze etnico-linguistiche nei parlamenti. Nuove sfide per un problema antico*, in L. DE GRAZIA, L. LORELLO, G. VERDE a cura di, *Vecchie e nuove minoranze: definizioni e strumenti di tutela*, Maggioli, Rimini, 2018, pp. 45 ss.

<sup>110</sup> In tali ordinamenti è assai arduo utilizzare (come invece fa l'Unione interparlamentare) l'espressione 'parlamento' per definire gli organi collegiali nominati dal monarca assoluto che svolgono funzioni consultive.

noto caso dell’Etiopia tiene conto della composizione etnica<sup>111</sup>. L’elemento etnico viene in rilievo assai raramente: soltanto in pochissimi parlamenti sono previste ‘quote’ di rappresentanza etnica<sup>112</sup>. Anzi, in alcuni ordinamenti tale aspetto è visto con sfavore, al punto che sono proibiti i partiti su base etnica o tribale<sup>113</sup>. Soltanto in Burundi, l’appartenenza etnica è il principio informatore della composizione del parlamento<sup>114</sup>.

Nonostante la recente tendenza a riservare uno spazio crescente alle fonti del diritto ctonio, le costituzioni esprimono reticenza e cautela nel riconoscimento delle autorità tradizionali, alle quali sono, al massimo, attribuiti compiti di giurisdizione e amministrazione<sup>115</sup>. L’eccezione è costituita da alcuni paesi africani, che prevedono seconde camere con funzioni consultive costituite sulla base de principio tradizionale<sup>116</sup>. L’esperienza più nota e studiata è proprio quella del Botswana, ove fin dall’indipendenza è stata introdotta una ‘camera dei capi’ (oggi denominata *Ntlo Ya Dikgosi*) a carattere consultivo, limitatamente alle proposte di legge che possano influenzare le competenze delle giurisdizioni tradizionali, il diritto consuetudinario, l’organizzazione e le proprietà tribali, oppure la sua stessa composizione<sup>117</sup>.

Il principio del libero mandato o il divieto di mandato imperativo sono sanciti in numerose costituzioni, sia in Africa che (in misura minore) in Asia<sup>118</sup>.

---

<sup>111</sup> Così l’art. 61 della Costituzione dell’Etiopia, circa la composizione della House of the Federation.

<sup>112</sup> Così, ad esempio, in Libano (art. 24), Mauritius (First Schedule, section 31), Singapore (art. 39A).

<sup>113</sup> Ad esempio, in Burkina Faso (art. 13), Repubblica del Congo (art. 58), Repubblica Democratica del Congo (art. 6), Costa d’Avorio (art. 25), Gambia (art. 60), Ghana (art. 55), Guinea (art. 3), Guinea Equatoriale (art. 9), Kenya (art. 91), Kirghizistan (art. 4), Marocco (art. 7), Repubblica centrafricana (art. 31), Ruanda (art. 57), Senegal (art. 4), Sierra Leone (art. 35), Tanzania (art. 20), Togo (art. 7), Uganda (art. 71).

<sup>114</sup> Secondo l’art. 164 della Costituzione, la National Assembly deve essere composta al 60% da Hutu e al 40% da Tutsi.

<sup>115</sup> TONIATTI, *La razionalizzazione del «pluralismo giuridico debole»: le prospettive di un nuovo modello giuridico e costituzionale nell’esperienza africana*, cit., p. 476, secondo il quale è rara la previsione della obbligatorietà dell’intervento legislativo ovvero della incorporazione delle autorità tradizionali nell’apparato istituzionale statale.

<sup>116</sup> Su questa tipologia di seconde camere, che si rinvengono anche in Costa d’Avorio (art. 175), Ghana (art. 271), Lesotho (art. 55), Zambia (art. 169), Zimbabwe (art. 285), v. PALERMO, NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, ESI, Napoli, specialmente pp. 88 ss. e pp. 107 ss.

<sup>117</sup> Sull’esperienza del Botswana, v. G.O. IFEZUE, *Understanding Chieftainship in Botswana: The Status and Powers of Chiefs in Present Day Botswana*, in *Journal of African Law*, 2015, pp. 271 ss.; M.G. MOLOMO, *Chieftainship (Bogosi) Endures Despite Democratic Consolidation in Botswana*, *Afrobarometer Briefing Paper No. 130*, February 2014; J.D. HOLM, E. BOTLHALE, *Persistence and Decline of Traditional Authority in Modern Botswana Politics*, in *Botswana Notes and Records*, 2008, pp. 74 ss.; D. SEBUDUBUDU, B. Z. OSEI-HWEDIE, *Pitfalls of Parliamentary Democracy in Botswana*, in *Africa Spectrum*, 2006, pp. 35 ss.

<sup>118</sup> Vedi ad esempio le costituzioni di Benin (art. 80), Burkina Faso (art. 85), Burundi (art. 149), Cambogia (art. 77), Camerun (art. 15), Ciad (art. 113), Comore (art. 22), Repubblica del Congo (art. 128), Repubblica Democratica del Congo (art. 101), Costa d’Avorio (art. 96), Emirati Arabi (art. 77), Eritrea (art. 31), Etiopia (art. 54), Gabon (art. 39), Gibuti (art. 48), Guinea (art. 70), Guinea Equatoriale (art. 57), Kirghizistan (art. 72), Libano (art. 27), Mongolia (art. 23), Namibia (art. 45), Niger (art. 87), Repubblica centrafricana (art. 71), Ruanda (art. 65), Senegal (art. 64), Timor Est (art. 92), Togo (art. 52).

Quanto alle funzioni, quasi tutte le costituzioni esaminate riconoscono esplicitamente al parlamento la funzione legislativa, pur potendo in alcuni casi affiancare ad essa una qualche potestà normativa del governo. Peraltro, va rilevato che in diversi Stati islamici la *sharia* è una fonte del diritto sovraordinata alla legge, mentre in molti Stati africani viene riconosciuto uno spazio al diritto tradizionale, quasi sempre però subordinato alla costituzione e alla legge. Come si è detto, la funzione di controllo è molto difficile da cogliere da un esame dei testi costituzionali, ed appare collegata essenzialmente alla forma di governo, traducendosi, nelle forme parlamentari di governo, nella mozione di sfiducia.

Circa la configurazione del processo decisionale in parlamento, è assai raro che le costituzioni affrontino esplicitamente la questione delle maggioranze necessarie per adottare le decisioni, se non al fine di introdurre, su alcune materie, maggioranze qualificate. Non sono stati reperiti riferimenti alla unanimità. In molti paesi la costituzione fa espresso riferimento all'opposizione, o alla minoranza, a volte introducendo un vero e proprio statuto<sup>119</sup>.

Si potrebbe pertanto concludere che, dal dato normativo, non emerge la presenza di assetti istituzionali che siano tributari della cultura autoctona, se non in pochissimi e marginali casi. In definitiva, questo tipo di analisi non contribuisce a spiegare la debolezza dei parlamenti nelle esperienze estranee alla tradizione occidentale, né l'eventuale incidenza su di essa della cultura locale. Pertanto, la nostra iniziale domanda, sul legame tra il parlamento e una specifica cultura o tradizione, quella occidentale, resta inevasa. Ci pare però che l'analisi giuridica non sia del tutto inutile, nel senso che essa contribuisce a spostare il punto di vista, spingendo a introdurre una ulteriore ipotesi, foriera di molteplici sviluppi specialmente nel campo dell'*institution building*: appurato che si è di fronte ad un trapianto dell'idealtipo occidentale, che sembra compiuto senza tenere in conto le specificità locali, non potrebbe proprio tale trapianto rappresentare una delle variabili che influenzano la scarsa performance dei parlamenti in esperienze estranee a questa tradizione?

## 6. Contestualizzare i parlamenti: per una dottrina impura del diritto

In definitiva, una volta inquadrato il tema sul piano normativo, sarà soltanto esplorando il funzionamento reale dei parlamenti che si potrà cercare di dipanare la complessa relazione tra trapianto di assetti istituzionali e tradizioni locali<sup>120</sup>. Occorre riconoscere che le difficoltà, metodologiche e pratiche, alla

---

<sup>119</sup> Ad esempio, vedi le costituzioni di Bhutan (art. 18), Burundi (art. 173), Capo Verde (art. 118), Repubblica del Congo (art. 63), Repubblica Democratica del Congo (art. 8), Costa d'Avorio (art. 29), Guinea (art. 3), Kenya (art. 108), Lesotho (art. 95), Madagascar (art. 14), Marocco (art. 60), Mauritius (art. 73), Mozambico (art. 187), Niger (art. 69), Senegal (art. 58), Seychelles (art. 84), Sudafrica (art. 57), Timor Est (art. 70), Tunisia (art. 60), Uganda (art. 82A), Zambia (art. 74), Zimbabwe (art. 151).

<sup>120</sup> PERJU. *Constitutional Transplants, Borrowing and Migration*, cit., pp. 1314, sulla necessità di andare oltre il testo, per vedere la *practice*, nel caso di trapianti.

realizzazione di studi empirici comparati su un *Large-N* di casi, che considerino congiuntamente il dato normativo, la performance dei parlamenti e le tradizioni e culture, sono quasi insormontabili<sup>121</sup>.

Quello che invece è possibile, e dovrebbe essere effettuato, è uno studio multidisciplinare su un numero limitato di esperienze paradigmatiche, adeguatamente selezionate<sup>122</sup>, che metta insieme esperti di diverse scienze sociali. Di particolare interesse potrebbe risultare, ad esempio, una selezione dei casi che tenga in conto la prospettiva diacronica, e pertanto, a partire dall'esperienza del Giappone, consideri parlamenti che sono stati introdotti in momenti storici successivi. Oppure l'approfondimento dei pochi casi nei quali gli assetti istituzionali hanno introdotto qualche elemento di specificità locale, a partire dal Botswana, per cercare di valutarne gli effetti. O, ancora, lo studio di casi riferiti ad alcune specifiche aree geografiche, caratterizzati da una comune tradizione. Tali studi dovrebbero essere supportati da un'analisi empirica basata su di una metodologia adeguata: in caso contrario il rischio è di ripetere le descrizioni di *country-studies* già esistenti, che producono risultati incomparabili e non sono in grado di dare risposte alle domande per le quali erano stati avviati<sup>123</sup>.

A tal fine mi pare che, per i giuspubblicisti comparatisti, ci siano due principali ostacoli, di tipo 'culturale', da sormontare.

Da un lato, la scarsa attenzione che la dottrina costituzionalistica – certamente non solo quella italiana – dedica agli assetti istituzionali, ovvero alla parte organica del diritto costituzionale, rispetto allo spazio riservato ai diritti e alle libertà. Tale rilievo è ancor più chiaro per gli studi comparatistici che pretendano di avere una dimensione globale, specie quelli che si soffermano sull'influenza delle culture o tradizioni. Basti pensare al gran numero di pubblicazioni sui 'diritti asiatici' o sulle 'costituzioni senza costituzionalismo'<sup>124</sup>, a fronte dei quali non è stato possibile rinvenire nemmeno un articolo che tratti dei 'parlamenti senza individualismo'<sup>125</sup>.

Dall'altro, nonostante il crescente richiamo alla necessità che i giuristi, nell'epoca della globalizzazione, dialoghino con le altre scienze sociali<sup>126</sup>, permane una difficoltà dei comparatisti pubblicisti ad affrontare la ricerca interdisciplinare o, detto con altre parole, a seguire un approccio olistico<sup>127</sup>, che vada nella

---

<sup>121</sup> A partire dalla mancanza di dati comparabili: KREPPEL, *Typologies and Classifications*, cit., p. 97 parla di «a lack of large sets of comparable data».

<sup>122</sup> Sulla selezione dei casi da comparare, v. almeno R. HIRSCHL, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 224 ss.

<sup>123</sup> Si pensi al saggio, più volte citato, che cerca di rispondere, senza minimamente riuscirci, alla domanda sull'esistenza di parlamenti 'Asian style'.

<sup>124</sup> GROPPI, *Costituzioni senza costituzionalismo. La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Politica del diritto*, 2006, pp. 187 ss.

<sup>125</sup> Devo ringraziare Giorgio Pino che mi ha suggerito questa espressione.

<sup>126</sup> V. ad esempio MENSKI, *Comparative Law in Global Context*, cit., p. 15.

<sup>127</sup> ZENO ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems*, cit., p. 98.

direzione di quella che è stata definita una ‘dottrina impura del diritto’<sup>128</sup>. A differenza di quanto vanno ormai da qualche decennio facendo i privatisti, restano eccezionali i casi in cui si cerchino interlocutori tra i politologi, i sociologi, gli storici, gli antropologi, gli economisti<sup>129</sup>.

Ma c’è di più: se la ricerca comparatistica ha tra i suoi obiettivi misurare analogie e differenze tra sistemi giuridici, anche allo scopo di comparare l’efficienza di certe soluzioni istituzionali, al fine di proporre innovazioni e riforme, è ineludibile l’utilizzazione di qualche strumento di misurazione<sup>130</sup>. Abbiamo bisogno di numeri, di statistiche, di dati. In assenza di tali strumenti, il rischio è di continuare ad accontentarsi delle tassonomie, ripetendo cose già dette (molto meglio) dai maestri dei secoli passati e con la crescente sensazione di perdere sempre più il contatto con la realtà. Insomma, le sfide che presenta una ricerca sul parlamento in contesti estranei alla tradizione giuridica occidentale non sono molto diverse da quelle che si pongono oggi, più in generale, per il diritto pubblico comparato: riprendere a studiare, dopo l’abbuffata dei diritti, gli assetti istituzionali; farlo con un metodo nuovo, che privilegi l’approccio multidisciplinare e la ricerca empirica finalizzata ad esaminare, e quando possibile a misurare, la relazione tra i fatti e il diritto.

**Abstract [En]:** In the XXI Century, parliaments have been established in all the countries of the world. However, the spreading of this institution is quite recent: until the 1940s, the Japanese Dieta was the only elected parliament outside of the Western world. In addition, in many non-Western countries, the performance of parliaments remains quite poor, according to the few ‘parliamentary indexes’ in existence. The purpose of this article is to explore the gap between the spreading and performance of parliaments, by considering the possible influence of the local culture (or tradition) as an independent variable. The hypothesis is that parliament, as an institution, is (as many other institutions and even more) closely rooted in a specific culture or tradition, which existed in Europe and in the US at the very time when it was established, at the end of the XVIII Century. In other words, the parliament implies a set of concepts (such as individual freedom, equality, nation, sovereignty, state) whose absence undermines the proper functioning and efficiency of the institution.

To assess this hypothesis, the article, after addressing the methodological issues raised by this perspective (paragraphs 1 and 2) addresses the following profiles: it makes reference to an idealtype, i.e. the parliament according to the Western tradition, by pointing out its essential features (paragraph 3). Subsequently, an attempt is made to identify the sphere of those "non-Western" traditions that are relevant to the research, by outlining the characteristics likely to affect the performance of the parliament (paragraph 4). Only at this point it will be then possible to move on to check how the Western model of parliament has circulated in States where these traditions and cultures remain influential, that is, to compare parliaments

---

<sup>128</sup> S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 141.

<sup>129</sup> Sulle sfide che un approccio non eurocentrico pone al diritto pubblico comparato vedi D. AMIRANTE, *Al di là dell’Occidente. Sfide epistemologiche e spunti euristici nella comparazione ‘verso Oriente’*, in DPCE, 2015, pp. 1 ss.

<sup>130</sup> Sulla necessità di introdurre strumenti di misurazione, v. MATTEI, MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, cit., p. 84; ZENO ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems*, cit., p. 98; SIEMS, *Comparative Law*, cit., specialmente pp. 146 ss., ove si riferisce al ‘numerical comparative law’. V. anche le questioni metodologiche avanzate da A. JAKAB, V. LŐRINCZ, *International Indices as Models for the Rule of Law Scoreboard of the European Union: Methodological Issues*, MPIL Research Paper Series, 2017, pp. 1-14.



(paragraph 5) The article focuses on Africa and Asia. In the conclusions, the article highlights again the challenges that originate from this type of approach and proposes a methodology for the further development and deepening of the research (paragraph 6).