

LA CRISI E IL PARLAMENTO

ANDREA MANZELLA

La Grande Crisi può giustificare uno strapotere legislativo del governo: ed è naturale che l'opposizione si assuma in questo la sua parte di responsabilità nazionale. Ma quando si parla di riforme istituzionali, si deve guardare all'assetto normale del potere di governo e delle sue garanzie. Senza farsi frastornare dagli slogan decisionisti. Perché il problema della decisione urgente è vecchio quanto la Costituzione. In essa vi è nitida la previsione di abbreviare i procedimenti legislativi in caso di urgenza. Le Camere possono farlo, con i loro regolamenti, senza aspettare pigramente che il governo adotti «provvedimenti provvisori con forza di legge». Ed è, dunque, giusto che in questa direzione si muova il nuovo lavoro. Come dice esattamente, al Senato, l'attuale maggioranza, bisogna arrestare annosi «fenomeni degenerativi» quali appunto: «abuso della decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti, ricorso frequente alla questione di fiducia».

Sarebbe però fatica sprecata se le nuove procedure escogitate facessero del governo il sovrano assoluto "in" Parlamento. I "fenomeni degenerativi" contro la rappresentanza parlamentare rimarrebbero, nella sostanza, gli stessi: ma al danno si aggiungerebbe la beffa della loro legittimazione regolamentare. Intendiamoci: la bussola dell'equilibrio tra Parlamento e governo, nella logica del blocco "Costituzione-legge elettorale", deve essere il programma di governo.

Dalle elezioni popolari nasce un mandato preciso per governare secondo un programma. Impegna la responsabilità di chi ha vinto le elezioni. E impegna anche la responsabilità istituzionale del Parlamento a non consentire ostruzionismi. Non ci possono essere dissensi su questa premessa. Ma ci sono due "ma".

Il primo è che il Parlamento non può "scompare" nella saldatura tra il governo e la sua maggioranza. Né ridursi a «collaborare col governo per la formazione delle leggi» (com'era prescritto prima della Costituzione repubblicana). Per cooptato che sia, il Parlamento assicura una decisione democraticamente indispensabile, nella sua "diversità". Più ricca di quella del governo, che è figlia del circuito burocrazia-ministeri-gruppi di pressione. E c'è soprattutto il fatto che il contraddittorio con l'opposizione assicura alla decisione parlamentare la legittimazione del pluralismo: quello che non si trova nell'aula del consiglio dei ministri.

Il secondo "ma" proviene dal testo stesso di una Costituzione rivolta, come la nostra, al futuro. Aperta perciò ad un perdurante processo di sviluppi e adempimenti. Un processo che, per la sua natura strutturante, non può essere affidato alla sola maggioranza ma deve contare anche sul contributo della minoranza.

Questi "ma" consigliano perciò di maneggiare con grande cautela il latinetto del "continuum" governo-maggioranza. Secondo le intenzioni, esso può significare una ovvietà oppure una enormità (non nuova nella storia giuridica nostra: se appena si ricordi quello che scrivevano, contro il "mito" della separazione dei poteri, i giuristi nel regime prima della Costituzione).

Non sembra però questa una preoccupazione nelle proposte della maggioranza governativa per la riforma dei regolamenti parlamentari. Cioè delle norme che, come

splendidamente è scritto in quel progetto, «determinano la concreta configurazione della forma di governo in modo più sotterraneo ma assai più penetrante delle stesse previsioni costituzionali».

Quali sono i punti principali per operare nell'underground così bene descritto? C'è la riserva, per i progetti del governo, di una «quota prevalente del tempo di lavoro» parlamentare. C'è la garanzia dell'approvazione «entro 60 giorni» dei progetti compresi nel programma governativo. C'è la possibilità per il governo di chiedere un «voto bloccato» sul «proprio» testo per ogni articolo di progetto legislativo, facendo così respingere automaticamente tutti gli altri emendamenti.

Queste innovazioni, naturalmente, si aggiungono ai vecchi e attuali strumenti del decreto legge e della questione di fiducia (risorse di tipo costituzionale che non possono essere certo cancellate con regolamenti parlamentari). L'insieme non è cosa da poco. L'equilibrio della forma di governo cambia. Ma non nel senso di stabilirne uno nuovo: piuttosto nel senso di accentuare l'attuale squilibrio, "legalizzandolo".

Sull'altro piatto della bilancia, a tutela delle prerogative parlamentari (e dell'opposizione) c'è, infatti, solo una cosa seria: l'innammissibilità dei maxi-emendamenti (e della loro micidiale miscela con la questione di fiducia). Per il resto, perline di vetro e pennacchi di piume: Statuto dell'Opposizione, il Capo e i Ministri dell'Opposizione (tutto con la maiuscola), comitati paritetici, una «diretta televisiva» al mese...

Si propone questo bizzarro outlet mentre il nostro premier proclama la volontà di «usare al massimo» i decreti legge. Mentre il presidente della Repubblica deve garantire l'esercizio «con vigore e trasparenza delle prerogative attribuitegli dalla Costituzione». Mentre i presidenti delle Camere si affrettano a dare assicurazioni sul rispetto delle norme costituzionali. Mentre la Corte Costituzionale è indotta a rafforzare il controllo sui presupposti di «necessità ed urgenza» dei decreti legge. Insomma, il contesto non aiuta. Anche perché la prima parte della legislatura ha segnato clamorosi episodi di leggi-lampo in materia costituzionale e finanziaria. E allora? Nell'ultima intervista, Leopoldo Elia ci ha consegnato una delle sue constatazioni, sommesse e memorabili. «È rimasto aperto - ha detto - il problema del rafforzamento del potere di governo: che in realtà è già forte, ma all'apparenza favorisce invece il vittimismo di chi dice che non ci sono poteri».

Ecco, allora: bisogna bucare "l'apparenza" e rifiutare i "vittimismo", per collocare la riorganizzazione del nostro diritto parlamentare in quello che è il normale quadro costituzionale europeo. Da un lato, i poteri del governo "in" Parlamento, sia per le emergenze sia per la normalità della vita democratica. Dall'altro gli istituti standard di garanzia di un ordinamento parlamentare adeguato ai tempi.

Questi istituti, che si ritrovano nelle Costituzioni dell'Unione europea, sono: il potere delle minoranze parlamentari di ricorrere ai tribunali costituzionali prima della promulgazione delle leggi; il potere dei tribunali costituzionali di controllare anche l'osservanza dei regolamenti interni delle Camere; il potere di una minoranza di attivare inchieste parlamentari; la giurisdizione "esterna" sull'eleggibilità e sulle compatibilità parlamentari; un ramo del Parlamento che esprima la rappresentanza territoriale della nazione. Per fare un esempio. Il 21 luglio - tre mesi fa, non tre secoli fa - il "decisionista" Sarkozy ha voluto che la Costituzione francese aumentasse le garanzie parlamentari.

In tre punti chiave: la previsione del ricorso di una minoranza parlamentare al giudice costituzionale per controllare la legittimità dei "poteri eccezionali" del presidente della Repubblica nelle "grandi crisi"; la limitazione dell'uso del "voto bloccato" da parte del governo in Parlamento; il riconoscimento ad una minoranza di deputati e senatori del "diritto di referendum" se sostenuto da un decimo degli elettori.

Certo anche per noi sarebbero necessarie svolte di grado e di qualità costituzionali. Ma basterebbero pochi mesi di legislatura per farle: se ci fosse accordo di buona fede di questi e di quelli. Comunque, è questo il vero - e unico - panorama che si apre a chi vuole un ordine coerente di forte governo e di forti sicurezze. Sarebbe bene che almeno l'opposizione ne fosse consapevole e se ne ricordasse.