

Andrea Manzella

## **Riforme istituzionali: torniamo alle garanzie\***

Nella nostra Costituzione, le garanzie stanno in fondo. Vengono dopo 133 articoli.

Naturalmente, sappiamo tutti che le “qualità” – che fanno della nostra, una Costituzione democratica contemporanea – sono tutte lì: concentrate in quelle poche norme: la rigidità; la giustiziabilità delle leggi; il concetto di inviolabilità di forme e principi supremi della Repubblica.

Lo sappiamo tutti, ma spesso ce ne dimentichiamo, come se la topografia di quelle norme ultime le rendesse residuali. Come se le garanzie costituzionali fossero le ruota di scorta esterne delle forme del potere di governo e non dovessero, invece, modellarle dal di dentro.

Sicché rischiamo di cadere in un non senso, almeno di metodo. Discorriamo di forme di governo democratico ma rimandiamo il discorso sui loro limiti e sulle loro garanzie, al momento del *dessert* e del caffè o alla nota a piè di pagina.

Eppure, viviamo in un bizzarro Paese dove abbiamo dovuto aspettare, negli anni, due sentenze della Corte costituzionale, per stoppare la infinita reiterabilità dei decreti legge e per contenerne la capacità di trasporto di qualsiasi materia, alla rinfusa.

Un Paese dove abbiamo dovuto affidarci alla fantasia istituzionale di Carlo Mezzanotte e alla saggezza di quella Corte per ritrovare non una linea di confine ma almeno un filo di ragionevolezza nel groviglio delle competenze di governo della Repubblica.

Un Paese dove dobbiamo aggrapparci al “non detto” di una sentenza costituzionale per fare passare, con legge ordinaria, uno scudo a tutela del potere di governo dai processi penali.

Insomma, un Paese che accusa un grave *deficit* di sicurezza istituzionale. Precisamente, un *deficit* delle garanzie costituzionali incorporate nei processi decisionali di

---

\* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo

governo. Quelle che si possono esercitare prima di ricorrere ai poteri di arresto esterni, alle “ultime spiagge” che il Presidente della Repubblica e la Corte continuano a difendere. Nonostante la fragilità delle loro posizioni istituzionali. Nel caso della Corte per il tempo e per l’incidentalità. Nel caso del Presidente per la facilità di sbarazzarsi del “rinvio” con una seconda deliberazione parlamentare, non qualificata da specialità procedurale o numerica; e per l’insostenibile leggerezza della *moral suasion* in epoca di liquefazione della moralità civica.

Al tempo della Costituente, si parlò molto di garanzie della Costituzione. Poi, la “grande bonaccia” del sistema proporzionale, da un lato, e il “grande gelo” della guerra civile fredda dall’altro, misero, in un certo senso, tra parentesi quell’attenzione.

Il manifesto d’azione contro le “degenerazioni del parlamentarismo” così ce lo siamo portato, inattuato, sin qui. Ma con una lettura tutta centrata, in epoca proporzionale, sulla caducità e sulla ingovernabilità dei governi di coalizione. Mentre oggi, in epoca di maggioritarismo “sporco”, quel manifesto di Perassi deve essere letto, forse, in senso inverso.

Non il parlamentarismo che degenera nell’impotenza di governo, ma il parlamentarismo che degenera nell’assolutismo assembleare “a comando di governo”.

Quell’assolutismo che fa approvare in poche ore, una legge di sicura rilevanza istituzionale – diciamo così - con forzature del regolamento e procedure parlamentari. *Interna corporis*: e perciò nel dominio incontrollato e incontrollabile della maggioranza...

In altri sistemi costituzionali europei si è sviluppato, invece, nel frattempo, sempre più il concetto di interconnessione delle garanzie del sistema, con reciproco rafforzamento.

L’interconnessione tra minoranze parlamentari e tribunale costituzionale. L’interconnessione tra strumenti di democrazia diretta e rappresentanza parlamentare. L’interconnessione tra le assemblee elettive, cioè tra legittimazioni democratiche, locali, nazionali, europee.

E’ la logica che salda – nei loro “insiemi” – decisione e garanzie democratiche.

Non vedo oggi in giro esempi di democrazia dove la decisione sia , nuda e cruda, al centro della questione costituzionale.

Il cuore del problema è nel garantire la legittimità della decisione: raggiungendo zone di cittadinanza lontana, persino zone di contro-democrazia (per dirla con Pierre Rosanvallon) nell'attuale debolezza dei partiti.

Se le minoranze parlamentari hanno la possibilità di un giudizio costituzionale immediato sui loro ricorsi, l'ostruzionismo va nella soffitta dei secoli passati. Se i cittadini sanno che i loro parlamentari possono coinvolgerli in procedure di democrazia diretta, cade la tentazione delle piazze contro il governo. Se i governi locali sanno di potere contare insieme, a Roma e a Bruxelles, la loro forza di rappresentanza territoriale acquista la qualità che proviene dalla partecipazione a decisioni nazionali condivise.

Decisioni e garanzia non sono termini contrastanti. Al contrario, in una democrazia moderna sono termini inscindibili. E certo pericolosamente li divide chi, in un Paese così squilibrato come il nostro, pone – anche solo proceduralmente - l'accento su un termine, posponendo l'altro.

Né l'equilibrio tra quei due termini si tiene, nella confusione dello scambio in corso: con un accrescimento delle garanzie istituzionali del potere di governo contro una specie di armistizio con l'ordine giudiziario.

Naturalmente, la ragion di Stato può spiegare tutto (e ogni nazione ha la storia che elettoralmente vuole e che si merita). Ma, sul piano dell'equilibrio costituzionale – che è l'in sé di ogni Costituzione – il rapporto equo di garanzie è valido ed equo solo se, di fronte e contro a quelle del potere di governo, si commisurino quelle del potere politico opposti.

Ecco perché se vogliamo riprendere le misure al terreno di gioco (com'è negli intenti di questa iniziativa e com'è necessario al Paese) noi dobbiamo cominciare - anche per la riforma della giustizia - dall'ultimo articolo dell'ultimo titolo della Costituzione: quello delle garanzie appunto. E su questo impianto di base ripensare il disegno della forma di governo. Ogni altro percorso del famoso “dialogo” rischia di rompere il necessario parallelismo tra garanzie della decisione e garanzie nella decisione. E di aggravare lo squilibrio della barca, anziché raddrizzarla.