

Le riforme e le regole

di Andrea Manzella

Se c'è una cosa su cui è vietato all'opposizione andare in confusione questa è la revisione delle regole istituzionali. Ora è in gioco la questione della giustizia. Ma presto verrà quella dei regolamenti parlamentari.

Nell'un caso e nell'altro il metodo è lo stesso e contiene due distorsioni.

La prima è che riforme popolarmente richieste (per la lentezza dei processi civili e penali, per la macchinosità di un Parlamento a due Camere uguali) sono adoperate per nascondere, come matrioske, mutamenti della forma di Stato (il potere e i cittadini) e di governo (il potere e il Parlamento).

La seconda distorsione riguarda la scissione dei tempi. Quasi tutti, maggioranza e anche, talora, una opposizione «disattenta», raccontano che tutto non si può fare in un solo tempo. Prospera così la favola della «politica dei due tempi». Un tempo per «mettere in ordine» i giudici, un altro per fare dei processi un servizio per i cittadini, con «livelli essenziali di prestazione», «garantiti in tutto il territorio nazionale». Un tempo per le riforme regolamentari, un altro per quelle costituzionali. Un tempo per il federalismo fiscale, un altro per quello istituzionale. Un tempo per le decisioni, un altro per stabilire garanzie. Ma è una favola, appunto: slegare riforme così intrinsecamente connesse è proprio impossibile.

Una opposizione che non «vedesse» questo gioco minaccerebbe la sua stessa identità: la capacità di essere alternativa costituzionale visibile. Il che non significa rifiutare le riforme. Significa collocarle insieme - garanzie delle maggioranze e delle minoranze, efficienza del processo e indipendenza dei giudici, autonomie territoriali e unità nazionale - sul tavolo corretto. Che è quello di una revisione costituzionale bilanciata, alla luce del sole.

L'alibi del tempo non funziona. Una riforma costituzionale condivisa non dura certo più dei sei mesi di cui ha parlato il presidente del Consiglio.

Una riforma non condivisa non ha invece tempi prevedibili, perché sono incerte tutte le fasi in cui la battaglia si protrarrà.

Tutto questo vale, a maggior ragione, per il punto più delicato del sistema politico: il rapporto tra governo e Parlamento. Le cose della politica possono davvero migliorare cambiando i regolamenti delle due Camere? Dipende da cosa si intende per miglioramento. Se si parla di interventi di ordinaria manutenzione, di pulizia istituzionale, c'è parecchio da fare. In qualche ricerca si sono contati più di trentatré punti di ingiustificati rallentamenti e contraddizioni nelle procedure parlamentari. Una passata di aspirapolvere per rendere più ragionevole il nostro parlamentarismo è per tutti, dunque, cosa buona e giusta.

Diverso è il discorso se si parla, invece, di diritti del governo in Parlamento e dei diritti del Parlamento nei confronti del governo. E se si parla, soprattutto, dei diritti della maggioranza e delle garanzie dell'opposizione nel nostro sistema politico. Il discorso è diverso se tocca un'antica (e dolente) questione della cultura istituzionale italiana: quali sono i confini tra diritto parlamentare e

diritto costituzionale? In particolare: le regole parlamentari possono in qualche modo fare le veci di norme costituzionali?

La nostra risposta a queste domande è stata, fin dalle origini, sbagliata. Di fatto, la Costituzione contiene poche (e scheletriche) disposizioni sul rapporto fiduciario tra Camere e governo e sul procedimento legislativo. Tace per tutto il resto e rinvia dunque ai regolamenti «interni», sottratti al controllo del giudice costituzionale, l'intero complesso delle relazioni che si incrociano in un Parlamento moderno. Un silenzio-rinvio che si è fatto sempre più imbarazzante, mano a mano che le leggi elettorali, l'integrazione europea, la devoluzione regionale rivelavano i limiti dell'autonomia normativa delle Camere a provvedere alle nuove situazioni.

A questa evidente asimmetria, a questo disordine delle regole e della loro qualità non siamo stati capaci di porre rimedio, neppure quando abbiamo istituito monumentali commissioni bicamerali per le riforme. E oggi rischiamo di aggravare la situazione: quando tentiamo di «forzare» dentro i confini delle regole parlamentari, relazioni e garanzie che andrebbero invece fissate costituzionalmente.

Eppure, abbiamo da tempo sotto gli occhi l'esempio francese per capire come si deve fare. Dall'invenzione del «parlamentarismo razionalizzato» alle ultime riforme di Sarkozy, i francesi hanno avuto sempre ben chiara la distinzione tra quello che deve andare in Costituzione e quello che può restare nell'autoregolazione delle Camere.

Si può anzi dire che questa distinzione continua ad essere l'architrave della loro costruzione istituzionale. Da quando cioè hanno deciso che i meccanismi delle decisioni legislative (connesse con la tenuta dei governi e dei programmi) e le garanzie delle minoranze parlamentari non potevano restare come semplici disposizioni parlamentari.

Da allora, «pezzi» tradizionali del diritto parlamentare sono stati «costituzionalizzati»: o perché sono diventati norme della Costituzione o perché sono stati introdotti ricorsi costituzionali a tutela.

Da noi, c'è oggi il rischio dell'opposto: cioè di «parlamentarizzare» rapporti di qualità costituzionali. Per di più, questo avviene nel momento in cui è schiacciante la superiorità del governo sul Parlamento (in virtù della legge elettorale, del sistematico ricorso alle normative d'urgenza, delle prassi di blocco degli emendamenti) e minime le possibilità di controllo delle opposizioni. In questo modo il pericolo è di rendere più scorrevole quello che è già un predominio governativo di fatto. Mentre dalle norme regolamentari possono venire all'opposizione poco più che fievoli «diritti di tribuna».

E' una iniqua equazione. Non si vede come l'opposizione possa accettarla, senza perdersi.