

Le sfide che attendono il nuovo Parlamento

di Andrea Manzella

Due impegnati discorsi dei nuovi presidenti di Senato e Camera hanno aperto la XVI legislatura. Ce n'era bisogno. Di tutti gli organi costituzionali il Parlamento è stato quello che ha più sofferto da quando, nel 1994, ci fu il grande cambio elettorale: da una rappresentanza proporzionale ad una rappresentanza sempre più maggioritaria.

È cresciuto in questi 14 anni il peso del Presidente della Repubblica, divenuto una vitale interapedine per fare respirare il sistema: nel muro contro muro delle coalizioni nemiche. Il Quirinale è stato anche il punto in cui le "forzature di maggioranza" hanno trovato i "no" o almeno le "chicanes" della Costituzione. È diventato diverso anche il peso dell'istituzione governo. Almeno nel senso che il meccanismo elettorale maggioritario, con lo spauracchio di elezioni anticipate, ne ha rafforzato la "linea di galleggiamento" (più come "percezione", certo, che come statistica: negli ultimi 14 anni abbiamo avuto 6 presidenti del Consiglio, che hanno presieduto 11 governi; nei 14 anni precedenti 1980-1993 i presidenti del Consiglio sono stati 9 e i governi 14). L'ultimo governo Prodi ci ha mostrato, ad esempio, che, dopo due anni di inutili "spallate" da parte di una opposizione che non era minoranza, l'unica maniera per affondare la nave governo è stato il sabotaggio, alla kamikaze, dal suo interno.

Il Parlamento ha invece sofferto del cambio perché le coalizioni contrapposte, dopo ogni elezione, non sono state capaci di mutare abiti e passo: diventando coalizioni "parlamentari". Interpretando, cioè, la funzione parlamentare nella sua pienezza: che non scarta mai il negoziato e il conflitto con l'altra parte, ma li considera fase necessaria del processo per deliberare.

Le coalizioni, sia pure con diverse responsabilità, sono state finora incapaci di superare la cortina di ferro che le ingabbia e le divide in periodo elettorale. Non hanno saputo leggere l'art. 67 della Costituzione, nel suo senso collettivo: quel "mandato" che "rappresenta la Nazione", come punto finale della partita elettorale. Così esse hanno "vissuto" il Parlamento continuando i loro comizi, distorcendo la logica degli strumenti del parlamentarismo e inducendo i governi a fare altrettanto.

Da qui l'abbandono di procedure utili, che presuppongono il consenso, come le deliberazioni legislative in commissione. E le leggi costituzionali "di tutti" approvate con riscaldate maggioranze. E le commissioni di inchiesta – "canaglia" per raccogliere, o inventare, elementi contro la parte minoritaria. E le "questioni di fiducia tecnica": per costringere in mostruosi contenitori di migliaia di norme alla rinfusa, le leggi finanziarie. E gli ostruzionismi sistematici, "a buon mercato" (come le richieste di verifica del numero legale a distanza di pochi secondi l'una dall'altra). E ancora: i progetti di legge che vanno in Assemblea senza che ne sia stata conclusa la istruttoria costituzionalmente richiesta in commissione...

È questo il desolante panorama parlamentare, di fronte alla nuova legislatura che comincia. È possibile cambiarlo? È possibile che, spenti i falò elettorali, si confrontino nelle Camere una Maggioranza ed una Opposizione: con le maiuscole, come meriterebbero due schieramenti che dallo scontro politico riescono ad emergere e a farsi Istituzioni parlamentari della Repubblica? Sì, è possibile: a patto che si verifichino quattro condizioni.

La prima è che la nuova opposizione faccia la grande rinuncia alle degradanti tecniche ostruzionistiche, che ha pur subito sino a pochi giorni fa. E offra una nuova interpretazione dello stare "contro" in Parlamento. Disegnando le alternative politiche ai progetti del governo; pensando – e più ancora "facendo capire" culturalmente – gli emendamenti alle proposte che non accetta; concentrando i "no" sui punti non negoziabili: in nome di una sua idea, non formale, di Costituzione. E, soprattutto – soprattutto – rifiutando di fare da sponda parlamentare a veti di corporazioni e movimenti: soltanto perché, anche loro, "contro" il governo. È solo così che il suo

"governo-ombra", di cui si parla, il "contro-governo", potrà acquistare i concreti contorni di un "governo-futuro".

La seconda condizione è che la nuova maggioranza capisca che il naturale appoggio al "suo" governo non deve tradursi in cancellazione del proprio ruolo parlamentare. È la coscienza del "controllo di maggioranza" che rende vitali i parlamenti, ne salvaguarda l'autonomia e la "economia" tra gli organi costituzionali dello Stato. Tanta sarà, per questo, la responsabilità dei presidenti delle due Assemblee. Certo, saranno i "presidenti di tutti": la giusta formula che hanno ripetuto alla loro investitura. Certo, faranno cancellare i loro nomi dall'elenco dei votanti, secondo la prassi risalente al 1877. Ma non basterà: quel che importa, in un Parlamento dove la maggioranza ha un grande vantaggio numerico, è il non schiacciarsi in ogni caso sul governo. Non solo rispettando i diritti d'opposizione, ma salvaguardando sempre la dualità del regime parlamentare.

La terza condizione è che le Camere, nel gran parlare che si fa di territorio, cerchino di allargare appunto, e subito, la loro rappresentanza territoriale. C'è già pronto, dal 2001, un meccanismo di integrazione della Commissione per le questioni regionali, previsto con legge costituzionale. Basterebbe attivarlo con i regolamenti parlamentari, perché i rappresentanti dei governi regionali e locali comincino ad avere voce in capitolo nelle decisioni che li riguardano. In attesa che si costituisca una "Camera della sussidiarietà": dalla trasformazione, secondo logica costituzionale, dell'attuale Senato.

La quarta condizione è che le Camere siano capaci di diffondere, dappertutto, nel loro ordinamento interno, la grande spinta alla semplificazione che è stata data dalla invenzione dei due "partiti a vocazione maggioritaria". I gruppi parlamentari erano 11 al Senato, ora saranno 5. Erano 14 alla Camera, ora saranno 6. Questa riduzione significa che, prima, l'organo di programmazione dei lavori delle due Camere – la Conferenza dei presidenti di gruppo – era un collegio pletorico. Ora, sarà un nucleo dove le decisioni potranno essere più rapide e, magari, più pragmatiche. Altrettanto avverrà per le commissioni parlamentari. Nelle "vecchie" Camere di due mesi fa, dovevano essere frammentate in proporzione a 14 gruppi, ora saranno composte su 5 o 6 gruppi. Ne verrà fuori una maggiore omogeneità, una maggiore capacità di approfondimenti. E, forse, le commissioni potranno riguadagnare quei tempi centrali nel lavoro parlamentare che, nelle ultime "legislature in trincea", avevano dovuto cedere per consentire il lavoro (o il non lavoro) "tribunizio" d'assemblea.

Ma è necessario che questo processo di semplificazione si propaghi anche ai doppioni procedurali di dati e di fatti conoscitivi: quelli che, pur senza cambiare la Costituzione, possono essere eliminati subito fra le due Camere. E coinvolga i loro apparati interni: la cui eccellenza qualitativa non può essere sprecata in costose duplicazioni nei due rami. A che servono due servizi studi, due servizi internazionali, due servizi per le politiche dell'Unione europea, due servizi del bilancio (quando le prestazioni richieste sono comuni per senatori e per deputati)?

Ecco, alle soglie della XVI legislatura, si sa ormai tutto a memoria: dei parlamentari "nominati" e "non eletti", delle scelte "alla Caligola", della nuova area extraparlamentare ope legis... Eppure, eppure, nonostante tanti dubbi sulla qualità della rappresentanza, nel panorama liquido del nostro sistema politico, con partiti nascenti o inesistenti o evanescenti, il Parlamento è il punto solido di democrazia da cui concretamente ricominciare.