

La sovranità rappresentata di fronte alla sfida del decidere

Introduzione di Andrea MANZELLA

al Convegno “Tra popolo e governo: il ruolo del Parlamento”

promosso dall’Associazione parlamentare italiana

Senato della Repubblica

3 maggio 2011

1. Il titolo che l’Associazione ha proposto per questa introduzione è suggestivo ma anche riduttivo. Suggestivo perché riecheggia la celebre definizione hegeliana dell’intermediazione parlamentare. Riduttivo perché la realtà della nostra Costituzione - uguale in questo a tutte le costituzioni democratiche - vede nel Parlamento, come diceva Hegel, il “porticato” tra il popolo (società civile) e le istituzioni. Tutte le istituzioni: e non solo l’istituzione - governo.

Vi è, infatti, un essenziale ruolo relazionale del Parlamento rispetto a quel pluralismo di istituzioni che è l’elemento compositivo dello Stato costituzionale moderno. Un ruolo che può essere di investitura o di indirizzo o di controllo o di coordinamento nei confronti delle altre istituzioni.

Con i Regolamenti parlamentari del 1971 (ricorre un quarantennio che viene studiato nelle nostre Università: e che, forse, meriterebbe anche una riflessione politica) con la introduzione delle indagini e delle udienze conoscitive si sono aperte le porte delle Camere anche alle “formazioni sociali” di cui già parlava l’art. 2 della Costituzione e alle “autonome iniziative cittadine” di cui ora parla l’art.118, accogliendo il principio di sussidiarietà orizzontale. Il Parlamento non parla più solo con il Governo e con le altre istituzioni.

Ora il confronto si allarga ai protagonisti dell’“altra politica”, non partitica, che si innesta al processo parlamentare: che diviene così anche un processo di ascolto, di comprensione, di razionalizzazione, di coordinamento sociale.

Queste funzioni relazionali non sono solo di “messa in comunicazione” ma “trasmettono” anche una indiretta legittimazione democratica ad istituzioni che, come le magistrature, hanno per loro natura e in forza della Costituzione, innanzitutto una legittimazione funzionale. La “posizione centrale del Parlamento nel sistema” (Corte cost. n.154 del 1985) non è dunque solo l’indicazione di una collocazione geometrica. La “centralità del Parlamento” indica anche l’inclusione nel principio democratico di ogni forma istituzionale e di aggregazione sociale coinvolta nell’istruttoria parlamentare.

E’ una posizione che, si ricava pianamente dalla lettura delle funzioni del Parlamento nella Costituzione e nei suoi Regolamenti.

E’ tuttavia una definizione sfortunata. Per due ragioni. Da un lato, essa è prigioniera dell’uso politico che se ne fece nel triennio 1976-1979. Gli anni in cui la esclusione del partito comunista dai governi, fu accantonata in Parlamento per dare luogo ad una forma di co-decisionismo consociativo. Furono anni brevi, segnati dalla rottura tragica della nostra storia: con l’assassinio di Aldo Moro. Ma forse, proprio per questo, la formula della “centralità del Parlamento” ha finito, anche nella dottrina costituzionalistica, per essere “racchiusa” in quella breve esperienza e a rimanere in penombra anche soltanto come semplice formula desumibile dalla Carta Costituzionale.

Dal lato opposto, essa è stata utilizzata come formula populista. Frutto di una lettura monca della sovranità del popolo. Una lettura, cioè, deprivata dalla coscienza dei “limiti” presenti in ogni Stato costituzionale moderno: caratterizzato appunto dal concorso cooperativo ma anche competitivo di più istituzioni. Una lettura che distorce, perciò, il significato politico-costituzionale delle funzioni del Parlamento nei confronti delle altre istituzioni: funzioni che vengono così distaccate dall’idea di una osmosi democratica per essere tramutate in funzioni gerarchicamente sovraordinate.

2. In ogni caso, l’adesione alla concezione istituzionale della centralità del Parlamento, dovrebbe indurre ad un più accentuato processo di “parlamentarizzazione” dell’ordinamento costituzionale.

Certo, è necessario partire dal reciproco rispetto dell’autonomia decisionale di ciascuna istituzione nell’esercizio delle sue funzioni. Il concetto di interna corporis non riguarda solo il procedimento di decisione parlamentare (se così inteso, sarebbe solo un residuo di una condizione storica di debolezza e minorità dei parlamenti nei confronti del potere

sovrano). La tutela dell'autonomia decisionale riguarda anche tutte le altre istituzioni: dalla Presidenza della Repubblica, alle Autorità indipendenti; dai giudici costituzionali e ordinari alla presidenza del Consiglio.

Perché il pluralismo costituzionale sia effettivo, devono essere processi decisionali che la Costituzione pone al riparo da interferenze di altri poteri. Ma non vi è – non vi può essere – nulla di arbitrario in uno Stato costituzionale. Così anche questi processi autonomi devono osservare due vincoli: uno formale, l'altro sostanziale.

Il vincolo formale è quello del rispetto delle regole del procedimento, ancorchè, come nel caso del Parlamento, siano, nella massima parte, frutto di autoregolazione in base all'art. 64 Cost. Il vincolo sostanziale, è il rispetto dei diritti fondamentali (come riconosciuti nell'incrocio tra Carta Costituzionale nazionale e Carte dei diritti, internazionali e sovranazionali: cfr. artt. 10 e 11 Cost.).

E' nel rispetto di questi due vincoli che la "parlamentarizzazione" potrebbe e dovrebbe creare un ambiente più denso di azioni e reazioni. Un dialogo interistituzionale. Per superare un clima anomalo di separatezza delle nostre istituzioni, che va al di là della reciproca indipendenza necessaria nei distinti processi decisionali.

3. Naturalmente, il rapporto fiduciario con il Governo, fa stato a sé rispetto ai termini e alla qualità delle relazioni tra le Camere e le altre istituzioni.

Se per queste si tratta di colmare un vuoto di sistema, per il rapporto fiduciario, la storia e la realtà denunciano piuttosto la necessità di correggere distorsioni di sistema: sia che lo squilibrio dipenda dalla persistenza di pratiche assemblearistiche; sia che esso dipenda dalla recessione dell'autonomia parlamentare in forza della prevalenza di un continuum totalizzante tra Governo e maggioranza nelle Camere.

Nell'un caso e nell'altro, una delle due autonomie si spegne. Si spegne, nell'assemblearismo, l'autonomia dell'istituzione-Governo: che si verifica nel diritto di attuare il programma dichiarato al momento della fiducia in Parlamento. Si spegne, invece, l'autonomia del Parlamento quando il rapporto tra Governo e sua maggioranza degenera in una pretesa assolutistica del primo: volta a far del Parlamento l'"esecutivo" del Governo in una sorta di democrazia elettorale che soppianta la democrazia rappresentativa.

Nel 1971, con i nuovi Regolamenti, un primo asse di equilibrio fu da tutti (quella volta "l'arco costituzionale" si estese dalla destra missina e monarchica alla sinistra comunista)

fu da tutti individuato appunto nel concetto di “programma”. Era in questo la linea di discriminazione sostanziale tra libera iniziativa parlamentare e attività vincolata all’impegno fiduciario con il Governo.

Nel 1988, con le modificazioni degli art. 113 e 49 dei loro Regolamenti, sul voto segreto, Senato e Camera riservavano una specifica protezione per le decisioni che incidono sui principi e sui diritti di libertà, sui diritti di famiglia, e sui diritti della persona umana: tutti compresi nella prima parte della Costituzione.

Fu quella la costruzione di un altro asse di equilibrio. Un vincolo sostanziale si aggiungeva al vincolo formale.

E’ su questo binario che deve – o dovrebbe – svolgersi, senza intoppi, il processo di decisione democratica. L’opposizione non può impedire che la maggioranza di governo porti a buon fine il suo progetto politico. La maggioranza di governo non può violare l’intima essenza del contraddittorio con l’opposizione né le garanzie costituzionali poste a tutela dei diritti fondamentali: che proprio nella legge parlamentare, prima ancora che nella giurisdizione, dovrebbero trovare una linea di difesa e non di minaccia.

Spetta ai Presidenti delle Camere vigilare su questo equilibrio: che è anche la cifra di collegamento tra Regolamenti e Costituzione. Ma è sufficiente la verifica “interna” di questo bilanciamento di posizioni istituzionali? Ovvero è necessario a tutela del “giusto processo” parlamentare, un intervento di terzietà in caso di contestazione?

Tutte le Costituzioni europee continentali hanno accettato questo intervento. Tutte, tranne l’Italia: dove al Tribunale costituzionale, a differenza degli altri giudici europei, è preclusa la possibilità di intervenire, preventivamente all’entrata in vigore della legge, per valutare eventuali violazioni di regole procedurali o di diritti fondamentali.

Ma è sempre più difficile sostenere che la via italiana alla regolarità costituzionale, affidata al libero conformarsi dei rapporti e delle garanzie tra i gruppi politici, sia la migliore. Specie ora che, con la svolta maggioritaria del 1993, sono venute meno le difese immunitarie di quorum e procedure che in Costituzione e nei regolamenti erano stati costruiti nella logica e nelle previsioni anche “numeriche” di una “perennità” del regime proporzionale.

Se i governi - con prassi inalterate pur nell’alternanza di colore politico - si difendono dalla mancanza di protezione giuridica al loro programma, con la forza delle loro

maggioranze - (sono ormai innumerevoli e comuni le critiche all'irresistibile "binomio del diavolo": maxiemendamenti, questione di fiducia; ai decreti-legge infarciti; alle deleghe in bianco o a formazione progressiva) - non altrettanto può dirsi della condizione delle nostre minoranze. Per queste, il collaudato strumento, presente in tutte le Costituzioni europee, del ricorso preventivo delle minoranze parlamentari al tribunale costituzionale non sembra minimamente all'ordine del giorno. Eppure sarebbe giusto rimedio: anche sul piano dell'economia temporale e strumentale. Si scaricherebbero le tensioni interne alle Camere: inevitabili quando si fa ricorso ad ostruzionismi praticati o minacciati. Si scaricherebbero le sempre più inquietanti tensioni sugli atti di autorizzazione e di promulgazione del Presidente della Repubblica. Quanto alla Corte Costituzionale, subirebbe certo meno tensioni in una fase di legge "in sospensione" di quante ne subisca ora, chiamata a pronunciarsi su leggi controverse ma già effettive.

Ciò detto, non va però solo attribuita ad insofferenze del momento italiano, una certa critica alla "giuridificazione" della politica. E' crescente nella dottrina internazionale la contrapposizione tra "costituzionalismo politico" e "costituzionalismo giuridico". Una contesa che, ovviamente, si svolge senza le volgarità polemiche a noi note, ma è significativa delle necessità di una, diciamo, non indifferenza delle Corti alle ragioni della politica.

Circola, insomma, una grande domanda: in un contesto giuridificato, e quindi necessariamente formalizzato, può trovare posto la formulazione di progetti collettivi, fondati sull'idea di responsabilità reciproca tra le forze politiche: e dunque sulla connessa necessità di compromessi? Una funzione compromissoria che è propriamente parlamentare e non di tipo giurisdizionale?

E' una contrapposizione destinata ad accentuarsi, per esempio, negli Stati Uniti, per la criticità della situazione della fondamentale riforma sanitaria del Presidente Obama davanti alla Corte Suprema (anche se, per ora, la decisione è stata rinviata).

Una contrapposizione che è riecheggiata, per fare un altro esempio, nelle critiche alla puntigliosa sentenza del Tribunale Costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009 che sanciva la legittimità del Trattato di Lisbona: ma ne decretava nello stesso tempo discussi e discutibili aggravamenti formali di attuazione.

Tuttavia, quando la controversia non riguarda progetti intrinsecamente politici, ma la tutela esclusiva di diritti fondamentali, il ricorso di minoranza alla Corte, attenuerebbe la distanza tra Tribunale costituzionale e Parlamento, cioè tra le ragioni della politica a quelle del diritto, ridurrebbe la tensione - sempre presente e non ineliminabile del tutto nella polis - tra costituzione e democrazia.

4. Questo rimedio “europeo” rappresenterebbe anche un più stretto adeguamento del nostro Parlamento alle generali condizioni parlamentari nell’Unione.

L’ultima conformazione dell’ordinamento costituzionale europeo (definita nel Trattato di Lisbona e, forse, più ancora dalle successive misure istituzionali conseguenti alle crisi bancarie e dei debiti sovrani) ha, infatti, come perno principale la “cooperazione interparlamentare”.

Transfert reciproco di legittimità tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali nelle “conferenze” previste dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti degli Stati membri (art.10). Inedito protagonismo parlamentare nazionale nel processo legislativo europeo lungo il poroso confine segnato dal Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Confronto sostanzialmente interparlamentare nel “semestre finanziario europeo”: per le interferenze tra i progetti di bilancio della zona euro (con rimessa in causa di quel “potere di bilancio” che è nato storicamente assieme ai parlamenti).

Sono elementi e tappe di una compenetrazione interparlamentare che conduce ora ad affermare più propriamente l’esistenza di un sistema parlamentare europeo, in luogo e a conclusione di una vicenda spesso oppositiva tra parlamento europeo e parlamenti nazionali. Sono prove di governance al livello sovranazionale europeo.

Certo, nessuno può ignorare la crisi profonda e divisiva che attraversa l’Unione. Per ragioni economico-finanziarie e per ragioni geo-politiche. Ma se si indaga sulla natura di questa crisi, si scorge che essa non è una crisi che nasce da errori nelle costruzioni compiute. E’ una crisi che nasce dall’errore di non aver completato quelle costruzioni comuni: sul terreno economico, su quello della sicurezza civile, su quello della politica esterna.

Da questo essenziale punto di vista, i parlamenti - quello europeo e quelli nazionali - stanno mostrando una consapevolezza della natura della crisi, per certi versi superiore a quella dei governi. Per parlare solo di casa nostra, le acque increspate della politica

domestica non hanno impedito la risposta straordinariamente tempestiva e unitaria con cui il nostro Parlamento ha approvato le misure – istituzionali – anti-crisi decise a Bruxelles.

Si dimostra così che, di fronte agli scompensi epocali della globalizzazione, la flessibilità e la prensilità delle istituzioni parlamentari, così lontane dall'approccio diplomatico, possono essere risorse preziose per un nuovo ordine delle cose internazionali e sovranazionali.

5. Al livello dell'Unione, si avverte anche la preoccupazione che una dimensione istituzionale nuova debba avere radici democratiche nuove. Il problema della rappresentanza è divenuto così centrale per il Parlamento europeo che si sta avvalendo dei suoi poteri di iniziativa esclusiva in materia elettorale (art. 14 TUE; art. 223 TFUE) per cercare di arrivare alla creazione di una circoscrizione paneuropea di 25 deputati eletti - attraverso un doppio voto - dai cittadini - su liste transnazionali e liste nazionali.

La questione della rappresentanza è però un problema di tutti i parlamenti. La liquefazione di tradizionali luoghi associativi e della loro forza aggregante (da quelli politici a quelli di lavoro); la affannosa ricerca di forme associative virtuali da trasformare in reali; il fenomeno dei cittadini "isolati di massa": sono tutti dati di una realtà che scompagina la forma partito. Cioè la forma che profondamente ha condizionato la storia moderna dei parlamenti e della loro struttura per gruppi.

Il problema, certo, è generale. Il nostro ordinamento è però aggravato da una legge elettorale che corrisponde esattamente alla configurazione di un sistema di "partiti personali". Un sistema che sembra funzionare, per molti aspetti, solo per aggregazioni di convenienza personale intorno alla persona dei leaders, eliminando la pienezza di scelte degli elettori. Aggregazioni che nulla hanno a che vedere né con idee politiche complessive né con soluzioni pratiche.

Tuttavia, nella disintegrazione associativa propria del nostro tempo, i parlamenti - e anche il nostro Parlamento – possono ritrovare nelle loro stesse procedure, nella coesistenza degli opposti, ragioni politiche aggregative che dal rappresentante si trasferiscano al rappresentato. La storia dei parlamenti ci dice che la nascita di "partiti parlamentari" ha preceduto, molte volte, la nascita degli omologhi partiti di cittadini "liberamente associati" (cfr. art. 49 Cost.). Si ripropone, forse, oggi questa funzione propulsiva e costitutiva dei gruppi parlamentari nel vuoto di coaguli della società civile (purchè naturalmente, come

ammonì il Tribunale europeo nella sua decisione del 2 ottobre 2001, non si tratti solo di gruppi “tecnici” di “comodo”: finalizzati al lucro di benefici politici o di altro tipo).

Il deficit di rappresentanza elettorale sembra però, comunque, insuperabile con l’attuale legge. Il voto alla lista o alla coalizione configura una sorta di mandato collettivo che può aggiungersi ma non sostituirsi al mandato individuale che è presupposto, libero da vincoli, dall’art. 67 della Costituzione: “ogni parlamentare rappresenta”.

Il Parlamento attuale vive quindi una sua duplice sofferenza. Sia sul versante dei rappresentati, nascosti nelle mille pieghe di una mutata società che ancora non capiamo. Sia sul versante dei rappresentanti: al bivio tra fedeltà assolutizzata ai leaders personali e la libertà costituzionale di mandato.

Si aggiunga che il nostro bicameralismo, caso singolare in Europa, è privo del valore della rappresentanza territoriale. Non vi è, dunque, dialettica tra una Camera espressione delle autonomie territoriali ed una Camera con responsabilità di politica generale. Manca un punto istituzionale di raccordo nazionale delle autonomie territoriali – dai Comuni alle Regioni – che impedisca le derive localistiche e i pericoli del formarsi di “comunità di esclusione”.

6. La storia stessa accidentata di 150 anni di Parlamento deve indurre, però alla tenacia dell’ottimismo, quale che sia la percezione realistica dello stato delle cose.

Ecco. Oggi qui si sono riuniti, per analisi che saranno ben più penetranti di questa introduzione, donne e uomini che hanno vissuto le passioni politiche del loro tempo da appartenenze distinte e spesso aspramente opposte. Sono persone che però trovano un sentire che ora le accomuna.

Il filo che le unisce è nella densità semantica dell’art. 67 della Costituzione. “Ogni parlamentare rappresenta la Nazione”. La “Nazione”: una parola che, significa qualcosa di più del popolo storicamente concreto, del popolo di una sola legislatura o di più legislature. Nel tempo, breve o lungo che la politica gli avrà concesso, ogni parlamentare ha rappresentato perciò anche qualcosa che gli veniva dal passato, qualcosa che sarà nel futuro. Il passato con le sue generazioni. Il futuro con le sue generazioni. La Nazione italiana, insomma nel suo fluire storico.

E’ questa idea di Nazione nella sua continuità che, per così dire, “marca” per sempre anche la storia personale di chi l’ha servita in Parlamento.