

Come salvare il Parlamento

«Non si può mettere seriamente in dubbio che il parlamentarismo sia l'unica possibile forma reale in cui nell'odierno contesto sociale possa essere attuata l'idea di democrazia; e perciò la condanna del parlamentarismo è al tempo stesso la condanna della democrazia». Così scriveva Hans Kelsen nel 1924 in aperta polemica contro coloro che – sia a destra sia a sinistra – avversavano con sempre maggior foga il principio parlamentare. Oggi nell'opinione pubblica l'antiparlamentarismo dilaga, mentre le forze politiche abbandonano le camere ad un loro triste declino. Da anni ormai si assiste ad una «fuga dal parlamento»: la funzione sostanzialmente legislativa è ormai stabilmente esercitata dal governo; l'autonoma funzione di indirizzo politico parlamentare (il controllo, l'inchiesta) si è avvizzita, anch'essa assorbita nella sfera del governo.□

Molte sono le cause di questa progressiva emarginazione del parlamento, tra queste certamente la scelta sciagurata per le forme reali della democrazia di adottare sistemi elettorali sempre più distorsivi della rappresentanza. L'ultima legge approvata (Italicum) porta all'estremo questo tragitto, garantendo in ogni caso una maggioranza parlamentare, anche contro la rappresentanza reale. Anche in questo caso il grande acume di Kelsen aveva visto lontano: la rappresentanza è una «crassa finzione», aveva sostenuto il maestro praghese. E chi può oggi negare che di finzione si tratti? Ma su quali gambe – in base a quale legittimazione politica, sociale, culturale – può reggersi un parlamento privato del suo demos? Così non può stupire che il potere (il kratos, la faccia nascosta della democrazia) si concentri in un altro luogo, quello che può essere legittimato dal diverso principio identitario: il governo, la leadership, il capo.

La crisi del parlamentarismo, dunque, se non la fine della democrazia tout court, sembra almeno annunciare il consolidarsi di un altro tipo di democrazia, quella «identitaria».

Il maggior teorico di questo particolare modello costituzionale – Carl Schmitt – in effetti rivendicava il fondamento democratico del principio identitario, poiché, egli scriveva, il popolo deve essere inteso nella sua unità politica, oltre le organizzazioni dei gruppi sociali, superando le divisioni pluralistiche. In questa prospettiva è chiaro che il parlamento perde di ogni ruolo costituzionalmente rilevante, non ha diritto a fraporsi alla «decisione» che non può trovare ostacoli. Se l'organo della rappresentanza non ha la forza politica necessaria per prevalere – scriverà a chiare lettere Schmitt – «allora non ha il diritto di chiedere che tutti gli altri uffici

responsabili siano incapaci di agire». Ed oggi, in Italia, in effetti la sede della «decisione» non è certo nel parlamento, bensì fuori da esso. Al principio parlamentare si va sostituendo quello presidenziale.

C'è a questo punto da chiedersi se possiamo noi rinunciare al modello parlamentare. Se – seguendo Kelsen – la risposta dovesse essere negativa, dovremmo cominciare a riflettere su com'è possibile invertire la rotta, poiché è chiaro che dinanzi ad un parlamento sempre più svuotato, delegittimato, lontano dalla rappresentanza reale, la ricetta identitaria non potrà che stabilizzarsi.

Da dove ripartire? Sulla legge elettorale si sta giocando la partita referendaria, ma non basta. Per rivitalizzare l'organo parlamentare bisogna anche guardare al suo interno. I regolamenti modificati nel corso degli anni hanno ormai cancellato ogni possibilità di discussione e confronto tra le forze politiche (contingentando i tempi, accelerando le procedure, sottraendo i poteri di intervento ai singoli parlamentari). Le interpretazioni fornite di questi stessi regolamenti hanno poi ulteriormente costretto il dibattito (legittimando maxi emendamenti, consentendo di reiterare richieste di fiducia anche su atti dello stesso governo, ammettendo emendamenti premissivi privi di contenuto normativo). La stessa opposizione, impotente, non si è sottratta al gioco della delegittimazione dell'istituzione parlamentare (plateali uscite dall'aula, Aventini dichiarati e poi rapidamente rimossi, uso strumentale del potere emendativo per fini esclusivamente ostativi e non invece alternativi o modificativi).

In questa situazione un primo piccolo passo potrebbe essere quello di richiedere la modifica dei regolamenti al fine di riscrivere le regole del dibattito parlamentare, con la speranza di dare voce ad un parlamento ormai afono. Non è neppure difficile indicare i principi che dovrebbero essere seguiti: garantire il dibattito e la possibilità per tutti i parlamentari di esercitare liberamente il proprio mandato. Non si possono negare le prerogative della maggioranza (e dunque eventuali corsie preferenziali per gli atti collegati all'indirizzo politico dell'esecutivo), ma il contrappeso deve essere uno statuto delle opposizioni che assicuri la discussione delle proposte delle forze politiche minoritarie.

Anche il potere emendativo, lo strumento più importante di discussione e di decisione, deve essere razionalizzato. Se si vuole evitare l'assurdo di un'opposizione senza testa che sforna emendamenti affidandosi agli algoritmi anziché alla forza delle proprie convinzioni, è necessario impedire l'arroganza di maggioranza, la possibilità che questa – forte solo dei numeri, ma non dei propri argomenti – imponga la fine di ogni discussione

presentando maxi emendamenti, emendamenti preclusivi del dibattito, reiterate fiducie esclusivamente tecniche. Anche la procedura legislativa vuole le sue nuove regole. Un tempo ci si lamentava del troppo lavoro in commissione, sede di compromessi oscuri, ora, invece, si stronca ogni funzione istruttoria. Le commissioni referenti lavorano inutilmente, sempre pronte a lasciare il passo al passaggio in aula prima di aver ultimato i propri lavori, soprattutto nei casi più delicati e che più richiederebbero di essere discussi in commissione per raggiungere un solido compromesso tra le diverse forze politiche. In aula, poi, ormai, si fa solo «teatro». Altisonanti ma vuoti discorsi rivolti al pubblico e costruiti per i titoli dei giornali del giorno dopo. Senza lavoro istruttorio alla spalle, l'unica possibilità per giungere alla decisione è che qualcuno in altre stanze (quelle del governo o nelle riunioni ristrette dei fiduciari di partito) faccia pervenire il testo da approvare con disciplina, ma senza onore. Se si vuole tentare di arginare questa deriva si dovrebbe avere il coraggio di affermare che le commissioni e non l'aula sono il cuore pulsante del parlamento, poiché solo in quelle sedi si può discutere realmente e decidere consapevolmente. Una riserva di commissione, almeno per le materie più importanti, potrebbe essere necessaria, estendendo i casi di «procedura normale» previsti da un negletto articolo della nostra costituzione.

Infine, le leggi sono fatte di parole, ma se queste sono incomprensibili rischiano di produrre effetti indesiderati e danni collaterali. A scapito, ancora una volta, della legittimazione dell'organo che le ha espresse. E allora se il regolamento parlamentare stabilisse regole sulla fattura delle leggi che, ad esempio, escludesse la possibilità di presentare articoli con più oggetti ed imponesse l'unitarietà dei commi, forse potremmo evitare lo scempio di leggi della vergogna, che dentro un solo articolo condensano in un centinaio di commi il caos universale.

Cambiare i regolamenti parlamentari non risolverà la crisi del parlamentarismo, ma da qualche parte si dovrà pure iniziare. Se stiamo fermi ad aspettare temo che saremo travolti, in fondo la slavina della riforma costituzionale, che pone ancor più ai margini il sistema parlamentare, è annunciata. Proviamo a reagire.

Gaetano Azzariti, Il Manifesto, 8-III-2016