

Il cantiere costituzionale

ANDREA MANZELLA

SONO "mature" le riforme istituzionali (come ha detto Napolitano)? Si può aprire ora un cantiere costituzionale? Sì, è possibile se si ripete lo schema duale che caratterizzò il nostro periodo costituente (1946-1948).

Un governo che lavora a raddrizzare basi economiche e sociali. Un Parlamento che lavora per rimettere in sicurezza l'ordinamento delle istituzioni e delle libertà. Ma è possibile solo se si ha piena coscienza di tre fatti.

Il primo è che l'attuale situazione non è una forzatura ma è la necessaria fase di assestamento, sia pure temporanea, di un equilibrio costituzionale. Ogni costituzione, non solo la nostra, è un organismo: non un meccanismo. Anzi è tanto più "costituzione" quanto più riesce a ricreare contrappesi, compensazioni, bilanciamenti ogni qualvolta mutano le variabili della vita politica. La capacità di adattamento di una costituzione non è nel suo "aggiustarsi" alle cose: ma nella sua virtù di mantenere, come una bussola, una costanza di equilibrio nel mutamento delle circostanze. Non è quindi lo stato di eccezione o di emergenza: che si verifica, invece, quando questo equilibrio si rompe e tutta la potestà pubblica è forzata nelle mani di un solo potere. Nulla di questo è avvenuto da noi dopo le dimissioni del governo Berlusconi. Il protagonismo istituzionale del Capo dello Stato è stato compensato dalla diversa rilevanza assunta dal Parlamento e, in campo politico, dallo stesso formarsi di una nuova opposizione antagonista.

Il secondo fatto è che l'impresa costituzionale è destinata a muoversi nel disordine, in una specie di banchisa polare: formatasi per la frammentazione di uno Stato nazionale che non c'è più e per gli spezzoni di uno Stato sovranazionale che non c'è ancora. Vertice europeo dopo vertice europeo, si capisce sempre più che la crisi finanziaria è crisi di omissione politica. Vi è un deficit di macchinario "statuale" proprio dell'Ue: non un vero bilancio, non una vera banca federale, non veri strumenti di politica finanziaria "esterna". E vi è un deficit di inadeguatezza e di obsolescenza delle macchine degli Stati nazionali rispetto alle necessità sovranazionali. Nell'incalzare della crisi l'Ue ha inventato punti di incontro per una governance. Il semestre europeo di preventiva armonizzazione dei poteri parlamentari di bilancio. Il sistema di autorità di vigilanza su banche, mercati e assicurazioni. L'inserimento delle regole di "pareggio di bilancio" in ogni costituzione nazionale. Il fondo di stabilità. E tuttavia si avverte dall'andamento delle cose che tra un istituto e l'altro vi è come un vuoto di tessuto connettivo. Qui, l'autonomia (che è l'interfaccia obbligata di ogni attività di coordinamento statale o sovrastatale) assume il volto impeditivo e demagogico della vecchia sovranità nazionale, cioè dell'antieuropeismo.

Di questa difficile ma necessaria connessione nell'Unione dovrà tenere conto una revisione istituzionale italiana. Nell'art.11 della Costituzione vi è già il segno dell'equilibrio con cui procedere: "limitazioni di sovranità", in "condizioni di parità con gli altri Stati".

Il terzo fatto di cui prendere coscienza è quello degli scompensi e degli squilibri rivelatisi negli anni del berlusconismo (e non solo per responsabilità personali dei protagonisti di quel periodo).

Vi è stata, oggettivamente, al cambio della legge elettorale nel 1994, una generale caduta delle difese immunitarie che erano introiettate nella Costituzione del 1948. Ad esclusione delle istituzioni Presidenza della Repubblica e Corte Costituzionale, tutti gli altri poteri dello Stato hanno subito un lungo attacco di logoramento, per effetto stesso del "fatto maggioritario". Dal Parlamento, succube dei governi, ben al di là del normale necessario raccordo con l'azione governativa, ed ora investito da uno tsunami antiparlamentare. Alla Magistratura, costretta ad una resistenza continua contro leggi mirate alla deformazione dei processi in atto. Alla Pubblica amministrazione, avvilita da una pratica diffusa e incontenibile di spoil system, attuata come prosecuzione della lotta politica con mezzi distorti.

Ma gli anni del populismo maggioritario hanno dimostrato anche la fragilità del sistema delle libertà fondamentali: la loro prima difesa approntata dalla Costituzione è infatti nella riserva della loro forma concreta alla legge. Ma la legge, senza soglie di sicurezza, affidata alla maggioranza

semplice, si è dimostrata a rischio di ogni arbitrio.

In sostanza la "cifra" identitaria di una costituzione post-populista deve essere quella garantista. Che, come ognuno capisce, non significa affatto conservatorismo. Al contrario, i rischi corsi, gli eccessi in offesa e in difesa, certe cupe involuzioni europee – dall'Ungheria all'Ucraina – devono indurre ad un rinnovamento assai profondo del nostro sistema: tenendo sempre d'occhio le garanzie e il loro equilibrio.

Garanzie istituzionali per il governo: nei tempi e nei contenuti del loro programma, in modo che non debbano più ricorrere alle pratiche insane dei "maxiemendamenti" e delle fiducie tecniche.

Garanzie istituzionali per il Parlamento: a cominciare da quella garanzia regina, conosciuta in tutti i parlamenti dell'Europa continentale, con il ricorso diretto delle minoranze parlamentari ai tribunali costituzionali. Garanzie per i diritti di libertà :in modo che la loro regolazione sia affidata sempre a maggioranze più ampie di quelle governative. Garanzie per i candidati a cariche elettive con norme sulle ineleggibilità e sulle incompatibilità che non ne distruggano la parità di partenza. Garanzie per gli elettori :con una legge che faccia semplicemente capire per chi e per cosa votano, e apra a nuove forme di partecipazione cittadina. Garanzie per le garanzie: con la assoluta difesa dell'indipendenza giuridica e morale delle magistrature al loro esterno e al loro interno.

Ecco le aree del cantiere costituzionale da aprire. Non si devono costruire piramidi né cattedrali. Si tratta di opere di manutenzione, sia pure straordinaria. Ma ci sono i partiti-architetti, i partiti-operai davvero "maturi" per cominciare a lavorare per noi ? È la domanda sospesa sul presente e sul futuro italiano.