

L'UNICA STRADA PER LE RIFORME

ANDREA MANZELLA

«L'alternativa alle riforme è il nulla». Speriamo che, di qui alla "ripresa", queste parole del capo dello Stato aiutino maggioranza e opposizione a riflettere, per superare il muro contro muro. E la prima autocritica dovrà essere sul metodo.

Si possono fare le riforme ad una ad una, senza un piano "paesaggistico" della Costituzione? No. Il peggiore errore che possano fare maggioranza e opposizione è proprio quello di stabilire ciascuna unilateralmente priorità di comodo, «patteggiando» di volta in volta: senza opporre la pregiudiziale di un più generale e nitido processo di riequilibrio costituzionale.

Esempi di "palpitante attualità"? Prendiamo il c. d. "federalismo fiscale": la ripartizione dei soldi dei contribuenti fra le regioni italiane. La discussione sembra ora assorbita completamente da aliquote, "ritorni", contributi dati e contributi ricevuti, lista di spese essenziali e di quelle che non lo sono. Coerentemente, il progetto del governo è concepito come "allegato alla legge finanziaria".

Eppure, non si tratta di una questione contabile: ma della più grande delle questioni costituzionali. Perché implica una decisione sulla forma della Repubblica. Essa non si può risolvere senza individuare, allo stesso tempo, con la stessa intensità politica, un "luogo" costituzionale dove quella decisione sia adottata e "presa in manutenzione" permanente. Perché sarà perdurante la necessità che governi territoriali e centrale si incontrino in un "posto" dove possa avvenire la composizione dei "contrastanti di interessi tra le regioni che finanziano il fondo perequativo e le regioni che ricevono i contributi". E dove si possa controllare "un impiego produttivo dei fondi da parte delle regioni che ricevono". Sono parole giuste del governo: ma pesanti come pietre, dal punto di vista costituzionale.

È impensabile infatti che queste procedure di vigilanza sulle spese regionali svolte tra regione e regione, dalle regioni "ricche" sulle regioni "povere" (e non solo tra Stato e regioni) possano essere risolte una volta per sempre con legge ordinaria di delega e in forme para-amministrative (competenze, patti, intese, tavoli e altra roba tipica da Palazzo Chigi). Insomma, non vi è nessun equilibrio se, contemporaneamente e coerentemente, non si imposti la questione del "Senato delle autonomie" come sviluppo logico dell'attuale Senato (che per Costituzione nasce, non per nulla, su "base regionale"). Non può esistere un "federalismo fiscale" che non sia anche costituzionale. Non ci può essere un "prima" e un "dopo": ma un "insieme" che ridefinisca la forma stessa dello Stato repubblicano. E ne garantisca continuamente l'interno riordino nelle fisiologiche tensioni, nel contraddittorio degli interessi di un Paese così differenziato

Perché di questo ora si tratta. Il "Senato delle autonomie" deve essere chiamato a svolgere una funzione di garanzia nazionale. Si capisce quindi perché il discorso su questo "nuovo" Senato sia passato in ultima linea rispetto alla tradizionale e rumorosa richiesta "leghista". Ridotto a una brevissima parentesi (in stretto senso grafico) nella relazione governativa al progetto sul «federalismo fiscale».

È invece interesse di tutti riportare quel discorso in primissima linea, sia pure assieme ai

calcoli ragionieristici sui pesi fiscali. Perché non si vive di sole tasse: e gli elettori del nord, del centro, del sud hanno bisogno di sapere – per vivere "politicamente" – qual è l'idea dell'Italia "articolata" che si ha in mente. Una idea non di contrasto ma di sistema (che includa anche il rapporto tra le nostre regioni e l'Unione europea). Le impostazioni del governo si possono perciò accettare o respingere: ma solo se valutate in base ad un complessivo disegno istituzionale italiano in cui la questione fiscale è solo una parte di un tutto, che deve essere sempre tenuto presente.

Altra riforma che non può essere fronteggiata con reazioni frammentate, e neppure con "contrapposizioni irriducibili", è quella della giustizia. La maggioranza ormai la concepisce soprattutto come regolamento di conti tra poteri dello Stato. Con questa impostazione, il Senato della Repubblica si inventa un conflitto contro l'ordine giudiziario, davanti alla Corte costituzionale. Una sentenza della Corte di cassazione (quella sul tragico caso della vita e della dignità di Eluana) è assunta a simbolo di usurpazione di poteri legislativi da parte della magistratura.

Ed a questa invasione immaginaria si reagisce con un tentativo di invasione reale: cercando di impedire al giudice di risolvere una grande questione umana in nome del diritto e dei diritti. La legge non c'è, per impotenza del legislatore a farla: ma c'è l'ordinamento, organizzato intorno ai principi costituzionali. Invece si vuole il vuoto di giustizia, l'assenza del diritto e dello Stato, l'omissione di un atto "dovuto": perché l'obbligo di decisione giudiziaria sta scritto nel codice. Si chiede la retrocessione della funzione giurisdizionale proprio mentre il nostro ordinamento sta "dentro" un ordinamento generale europeo dove la frontiera tra i sistemi giuridici degli Stati membri è sempre più "aperta" e sempre più flebile la distinzione tra common law e codificazione.

Il bello è che il Senato, mentre vuole impedire una sentenza basata, in assenza della legge, su principi giuridici fondamentali, invita poi la Corte costituzionale a "legiferare", in generale e in astratto, su una materia di qualità costituzionale: "se spetti o meno alla giurisdizione di risolvere casi non regolati dalla legge"...

Non sembra una posizione riflessiva. Meglio sarebbe se maggioranza e opposizione si fermassero un momento a chiedersi: ma perché succede tutto questo? In uno sguardo lungo sulle nostre debolezze, diciamo, "di regime", la ragione è assai chiara. Noi abbiamo avuto sempre (o quasi) solide opposizioni "politiche". Non abbiamo avuto mai un'opposizione "costituzionale", cioè un potere oppositorio munito di veri, efficaci strumenti di contrasto giuridico del potere di governo. Anche oggi corrono parole piene di nebbia: status dell'opposizione, riconoscimento del governo-ombra.... Ma quando si parla di riforme, nessuno batte sulla necessità di mettere, sull'altro piatto della bilancia, concreti strumenti di garanzia costituzionale, spendibili nei processi di decisione politica. Insomma, prima di arrivare alle «ultime spiagge» difese dal capo dello Stato e dalla Corte costituzionale (oggi resistendo alle prepotenze dei forti e agli insulti dei deboli) si devono rivendicare altri concreti contrappesi, azionabili dall'opposizione.

Se l'ordine giudiziario viene impropriamente coinvolto, è proprio a causa di questo deficit di garanzie oppositorie. Esso è stato infatti sempre "percepito" come attivatore di opinioni pubbliche: di volta in volta, contro l'inamovibilità del "regime democristiano" o "craxiano" o "berlusconiano". Insomma: come componente, "interna", della forma di governo. In una sorta di supplenza giudiziaria all'opposizione costituzionale. Ma non può essere così, non deve essere così. Sul piano dell'equilibrio costituzionale – che è l'in sé di ogni costituzione – di fronte e di contro al potere politico di governo, può starci solo il potere politico oppositorio e le sue garanzie.

Ecco perché anche la riforma della giustizia non può essere fatta da sola. I giudici non sono l'opposizione politica. Ma è certo che la loro indipendenza è meglio garantita dall'esistenza di una forte opposizione "costituzionale". Ecco perché è anche qui necessario un riferimento costante e puntiglioso al generale equilibrio di sistema. Se si

continua a trivellare punto per punto la Costituzione senza che nessuno, della maggioranza o dell'opposizione, ponga la questione del sistema, l'esito non sarà di illegalità. Sarà una molto più radicale "anticostituzionalità", il "tentativo di passare da una Costituzione all'altra", di cui parlava Gustavo Zagrebelsky, l'altro giorno su questo giornale. E sarà una "china pericolosa", per tutti: come ci ha avvertito Giorgio Napolitano