

Il riformismo istituzionale, l'uso congiunturale della Costituzione e le macerie della Repubblica

di

Antonio Ruggeri*

Il riformismo istituzionale è essenzialmente tre cose: una moda che periodicamente si ricicla e ripropone pur con qualche nuova variante; una scorciatoia lungo la quale le forze politiche si avviano per risparmiarsi il disagio e la fatica di un percorso impervio ed accidentato; un espediente del quale tutte a turno si sono avvalse e si avvalgono, quale che sia il colore della casacca che indossano, al fine di scaricarsi delle responsabilità sulle stesse gravanti per non aver saputo e non sapere far fronte ai più diffusi ed avvertiti bisogni del corpo sociale, nel tentativo, francamente ingenuo e fin troppo scoperto, di distrarre l'attenzione della pubblica opinione da questi ultimi, per come sono complessivamente trattati nelle sedi istituzionalmente preposte a darvi appagamento. Tre cose, dunque, che messe assieme si compongono in una vera e propria miscela esplosiva con effetti nefasti – come si tenterà di mostrare – per la comunità per un verso, la Costituzione per un altro, obbligate a pagarne in ogni caso un costo altissimo che non saprei dire fino a quando ancora potrà essere sopportato.

Se ne ha conferma a tornare con la memoria ad alcune delle più salienti vicende della vita della Repubblica.

Si pensi, ad es., al rifacimento del Titolo V operato oltre un quarto di secolo addietro da forze politiche che – tengo qui a dire, a scampo di ogni possibile

*Professore Emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Messina.

fraintendimento del senso complessivo della riflessione ora svolta – nulla avevano, come si sa, a che fare con quelle che sono oggi di maggioranza, forse che imputavano responsabilità gravi alla Carta costituzionale il cui dettato, a motivo delle sue non poche, rilevanti carenze, era stato, a loro dire, causa del mancato decollo dell'idea regionale coltivata da pensatori illustri (Sturzo, più di ogni altro) ed alla quale la Carta stessa aveva quindi dato voce: una voce, tuttavia, rauca, bisognosa di urgente trattamento curativo, risanabile appunto unicamente a mezzo di una riforma organica, di struttura.

Il rifacimento della tela costituzionale, venuto alla luce in quella ormai lontana stagione, però, non soltanto non ha portato alla guarigione del malato ma, di più, ne ha ulteriormente aggravato le già precarie condizioni di salute, indebolendone le diffuse immunitarie, tant'è che oggi l'autonomia regionale, da un'accreditata dottrina qualificata nella sua essenza come "politica" (nella sua propria accezione, quale capacità cioè dell'ente che ne è dotato di definire i fini generali della propria azione di governo e di poterli quindi tradurre in concreto), nei fatti versa piuttosto in una condizione agonizzante. Ciò che, poi, maggiormente importa è che le pur innegabili mancanze esibite dall'originario dettato costituzionale e disvelate dall'esperienza venuta man mano a maturazione non sono state al tempo, in buona sostanza, colmate. E, invero, nessun profitto l'autore della riforma del 2001 ha tratto dalla osservazione dell'andamento complessivo del modello di regionalismo c.d. "garantista", che ben poco giovamento ha – come si sa – recato alle aspettative coltivate dalle Regioni, per non dire che si è rivelato, al tirar delle somme, un autentico fallimento. Non si è, infatti, dato alcun seguito all'opposto modello c.d. "cooperativo", in ispecie facendo della seconda Camera il luogo di espressione dell'autonomia, una trasformazione, questa, come si sa, da tempo e con dovizia di argomenti patrocinata da sensibili ed avveduti studiosi, al pari di altre novità viste come integrative ovvero alternative rispetto alla prima, quale quella di fare menzione nella Carta novellata di organismi di raccordo centro-periferia al livello degli esecutivi: soluzioni, tutte, per l'uno o per l'altro verso, volte a dar modo all'autonomia stessa di potersi almeno in una certa misura affermare. Un modello

“cooperativo” – tengo qui pure a rimarcare – nel quale anch’io mi riconosco, allo stesso tempo non nascondendomi tuttavia i fattori di ordine politico che possono vanificarne i benefici effetti, secondo quanto si dirà meglio di qui a momenti.

Se, dunque, è innegabile che vi fossero strutturali carenze nell’originario dettato costituzionale e che *qualcosa* andasse pur cambiata, a mezzo però – qui è il punto – di oculate innovazioni positive, è parimenti certo che, per un verso, ben poco si è fatto al fine di porre un qualche rimedio alle carenze in parola, nel mentre anche taluni buoni propositi e felici intuizioni (penso, ad es., alla inversione della tecnica di riparto di materie e competenze tra Stato e Regioni) hanno avuto un difettoso svolgimento sul piano legislativo ed un ancora più difettoso riscontro in sede giurisdizionale, restando pertanto spianata la via per l’affermazione dell’antica, irresistibile vocazione al “riaccentramento” propria dell’apparato ministeriale dello Stato e coltivata avvalendosi di tecniche decisorie viepiù affinate ed incisive, alle quali è stato quindi offerto un fin troppo generoso avallo dalla giurisprudenza costituzionale.

La vicenda è assai nota e non ha pertanto motivo di essere qui nuovamente ripercorsa neppure a grandi linee; è, nondimeno, particolarmente istruttiva anche per l’oggi: rende, infatti, testimonianza del fatto che le forze politiche, giovandosi delle sedi istituzionali nelle quali s’incarnano e per il cui tramite operano, trovano pur sempre il modo per portare ad effetto gli obiettivi avuti di mira, rinvenendo ben scarsa resistenza lungo il loro cammino da parte di un dettato costituzionale che, dove più e dove meno, appare essere incerto ed appannato, comunque scarsamente incisivo e, come tale, perciò facilmente manipolabile secondo occasionali convenienze.

Si faccia caso alla strategia messa in atto in quella ormai risalente circostanza e poi, peraltro, più volte rinnovata, in occasione dell’allestimento di disegni di “maxiriforma” coinvolgenti l’intera seconda parte della Carta, ancorché – come si sa – andati a vuoto, e che è appunto quella di riversare sulla Carta stessa le maggiori (se non tutte le) responsabilità di uno stato di cose assai deludente, per non dire sconfortante. Si fa, insomma, come mi è venuto di dire in altra occasione,

esattamente come al luna park, dove alcune sagome sono erette al solo scopo di dar modo al tiratore di turno di poterle abbattere.

Ciò che, invece, le forze politiche tardano a fare, o diciamo meglio si mostrano restie a fare, è un'opera d'introspezione, di scavo profondo dentro di sé, per avvedersi della esistenza di quei difetti che, poi, fuoruscendo dalle forze stesse, ridondano in un pregiudizio per le istituzioni per un verso, per la Costituzione per un altro.

Il vero è che, alla base di tutto, c'è un male che ad oggi non si è riusciti a debellare e che, anzi, si dimostra viepiù ingravescente, costituito dal *degrado culturale* – come lo si è in altri luoghi chiamato – del ceto politico, del quale poi le più tangibili, rilevanti e pressoché continue testimonianze si hanno al piano della produzione giuridica: di quella comune e, laddove vi si ponga mano, appunto di quella costituzionale. Solo che alla prima si riesce a porre rimedio senza soverchie difficoltà; della seconda, di contro, una volta che si radichi a fondo nel terreno dell'ordinamento e della società, risulta assai problematico arginare i deleteri, sulla carta micidiali, effetti conseguenti ad enunciati normativi messi a punto senza criterio. Non a caso, sono stati (e sono) soprattutto gli organi di garanzia (e, principalmente, i giudici, comuni e costituzionali) a doversi quindi addossare l'onere, gravosissimo, di tamponare almeno le più vistose falle aperte dagli enunciati stessi. Solo che, per farvi luogo, si trovano non di rado costretti a porre mano ad un'opera assai impegnativa e sofferta di sostanziale riscrittura della Carta. E così ad un'iniziale torsione del modello costituzionale seguono a cascata ulteriori torsioni di ordine istituzionale che vedono i garanti farsi decisori politici, anzi: i massimi decisori politici, commutandosi indebitamente in legislatori costituzionali e, persino, in organi "costituenti", laddove il rifacimento riguardi gli stessi principi fondamentali, comunemente considerati non rivedibili (se non, a mia opinione, *in melius*, a finalità espansiva), principi essi pure dunque a volte piegati a forzosi adattamenti semantici.

Il degrado culturale del ceto politico è, insomma, la causa; l'uso congiunturale della Costituzione il mezzo, le basi portanti della Repubblica ridotte in macerie l'effetto.

La riforma concernente l'assetto della magistratura, sulla quale a giorni saremo chiamati a pronunciarci, s'inscrive, a mio modo di vedere, perfettamente in questo quadro.

Ancora una volta, le forze politiche che se ne fanno portatrici gettano discredito sulle istituzioni nell'assunto che talune disfunzioni, di cui pure si ha occasionale riscontro – com'è, peraltro, fatale che si abbia, per il fatto che le istituzioni sono fatte da uomini –, si debbano *esclusivamente* al modo con cui le istituzioni stesse sono disciplinate, a partire da ciò che è al riguardo stabilito nella Carta costituzionale; il che poi, in buona sostanza, equivale a gettare discredito sulla Carta stessa, alla quale – si dice – occorre, perciò, *more solito* apportare sostanziali innovazioni, per quindi procedere agli ulteriori, conseguenziali aggiustamenti al piano sottostante, delle leggi comuni e di altri atti ancora.

Sia chiaro. Che l'esercizio della giurisdizione quale oggi è richiesta interventi correttivi, anche drastici, al fine di potersi conformare all'idea che ne è a grandi linee tratteggiata nel disegno costituzionale è fuor di dubbio; ed i primi ad esserne insoddisfatti – credo di poter dire – sono proprio coloro che, a vario titolo – giudici ed avvocati –, si spendono quotidianamente nelle aule in cui si amministra giustizia, sovente con non poco sacrificio personale e vera e propria sofferenza, in particolar modo avvertita da chi è chiamato ad emettere verdetti che toccano le persone in ciò che hanno di più caro, la propria libertà e dignità, e, con esse, i loro cari.

Nel caso odierno, il *leit motiv* che stancamente si ripete da parte di molti è che la magistratura giudicante non sarebbe, anzi – a dirla tutta – non sarebbe *mai* stata, davvero in grado di esercitare in modo terzo ed imparziale, così come prescrive la Carta, il *munus* demandatole, a motivo dell'appartenenza al medesimo *genus* al quale appartengono i magistrati requirenti e che, pertanto, l'unico modo per porre rimedio a questo stato di cose sarebbe quello di tenere distanti, non reciprocamente comunicabili, le due figure istituzionali in parola: esattamente come si fa quando, per evitare il contagio di un male, si isola il malato dalle persone sane.

Di qui, appunto, il bisogno, il cui appagamento non può essere ormai più ulteriormente procrastinato, di una riforma organica dell'intero assetto dell'ordine giudiziario. Nessuna risposta, poi, si dà ad alcune ricorrenti obiezioni mosse da quanti, con dovizia di argomenti, hanno fatto (e fanno) notare che nessun beneficio comunque se ne ha per una efficiente amministrazione della giustizia, ammettendosi con disarmante candore da parte dello stesso Ministro della giustizia e di autorevoli esponenti della maggioranza che non era (e non è) questo l'obiettivo avuto di mira dalla riforma stessa. Al tirar delle somme, dunque, rimarranno insoluti gli annosi e spinosi problemi che affliggono la giurisdizione, a partire dalle lungaggini dei processi che – come soleva dire un'accreditata dottrina – è, già di per sé, una pena, e che si prolungano poi anche in sede di espiazione della pena stessa, specie per effetto del sovraffollamento delle carceri e del trattamento in queste ricevuto, comunque sovente non rispettoso del senso di umanità, come invece vuole la Carta.

Si faccia, ad ogni buon conto, caso al fatto che non si tratta oggi di far luogo ad innovazioni, pure rilevanti *quoad substantiam* ma ad oggetto circoscritto, riguardanti cioè singoli ed isolati punti della trama costituzionale, bensì di una disciplina che, attenendo al modo di essere della magistratura, finisce con il riguardare il complessivo esercizio della giurisdizione e, per ciò stesso, con il coinvolgere la trama stessa nella sua interezza e, discendendo, l'ordine giuridico sottostante.

Astraggo, per un momento, dalla contingenza, su cui ad ogni buon conto tornerò a breve, e svolgo una riflessione che ha pretesa di generale valenza. Ogni "maxiriforma" (e questa – come si è venuti dicendo – nei fatti lo è), già al momento della sua presentazione, determina un effetto di delegittimazione a carico della Costituzione, del quale poi a pagare le spese, unitamente a quest'ultima, è l'intera collettività, siamo tutti noi. Viene, infatti, subito ad insinuarsi nel corpo sociale ed a diffondersi rapidamente l'idea che la Costituzione stessa, così com'è, non serva ormai più allo scopo, ad assicurare l'ottimale funzionamento delle istituzioni della Repubblica e l'appagamento dei più avvertiti bisogni della comunità. Ancora peggio, poi, si è fatto in passato, quando si è pensato di dar vita ad una nuova

Assemblea Costituente o ad organismi bicamerali a questa *quodammodo* assimilabili: la loro stessa previsione portava, infatti, diritto a far suonare le campane a morto per la Costituzione, dalla pubblica opinione immaginata come ormai in procinto di esalare l'ultimo respiro.

V'è di più.

Una "maxiriforma" richiede tempi lunghi per la sua attuazione al piano normativo e ancora più lunghi per l'implementazione e il radicamento nell'esperienza, per farsi insomma – come suol dirsi – "diritto vivente".

Immaginiamoci alcuni scenari che potrebbero aversi in relazione alla riforma di cui oggi animatamente (e sovente in modo scomposto) si discute.

Per l'ipotesi che vinca il "sì", dovrà mettersi in moto un processo riformatore che potrebbe anche portarsi oltre l'anno previsto dalla stessa legge di riforma. Supponiamo, ancora, che la legislatura nel frattempo si chiuda o, come che sia, s'interrompa anche prima della sua naturale scadenza per una causa ad oggi imprevedibile. Ebbene, una volta ottenuto il sugello del voto popolare, la Carta del '48 non sarebbe (anzi, diciamo pure, non è) più in vigore nei suoi disposti fatti oggetto di modifica, ancora prima – si badi – che si perfezioni il processo di attuazione, il quale non potrebbe – com'è chiaro – neppure avviarsi qualora il nuovo dettato costituzionale non avesse preso il posto del vecchio. Le nuove statuizioni, tuttavia, sono da considerare inapplicabili fino a quando non risulterà del tutto compiuto il processo suddetto che, però, potrebbe trovare nel corso del suo svolgimento ostacoli insormontabili o, come che sia, problematicamente superabili (si pensi, ad es., a ricorsi aventi ad oggetto questa o quella norma attuativa che portino quindi a pronunzie ablativo della Consulta, per effetto delle quali magari si assista – e perché no? – al sostanziale rifacimento per via interpretativa dello stesso dettato costituzionale, così come si è avuto con la sent. n. 192 del 2024 in relazione all'art. 116, III c., per il regionalismo differenziato).

Si prenda altresì in considerazione il caso che, nel frattempo, si assista ad un'alternanza delle forze politiche al governo. Come si regoleranno quelle che hanno dapprima combattuto a spada tratta la riforma? Seguiranno a dare

attuazione alle parti ancora inattuate e colmeranno eventuali vuoti lasciati scoperti da pronunzie della Consulta che abbiano caducato alcune norme attuative? E, ammesso pure che vogliano puntare al ripristino del quadro costituzionale originario, nel frattempo quale sarà la Costituzione vigente? Quale, perciò, l'assetto complessivo della magistratura e come sarà, di conseguenza, esercitata la giurisdizione? Si terrà in piedi l'attuale CSM per com'è oggi composto a tempo indefinito? E via dicendo: le domande – com'è chiaro – potrebbero crescere con il moltiplicatore.

È evidente la situazione di anomia costituzionale ed istituzionale che, in uno scenario siffatto, verrebbe a determinarsi, con gli imprevedibili, inquietanti effetti ad esso conseguenti. Insomma, una Repubblica in macerie, come si viene dicendo.

Per il verso opposto, anche per il caso che la riforma non dovesse uscire indenne dal voto popolare, ugualmente la Costituzione ne avrà pur sempre un danno. È vero che rimarrà in vigore, com'è stato sin qui per gli altri disegni riformatori non andati in porto; e, tuttavia, porterà in sé il segno nefasto lasciato dalla frontale contrapposizione degli schieramenti politici che, comunque, proietta la propria immagine nel corpo sociale: esattamente come si ha a seguito di uno o più infarti che consentono, sì, alla persona che riesca a superarli di continuare a vivere, portando tuttavia nel proprio cuore cicatrici profonde e dovendosi comunque sottostare a terapie che hanno pur sempre effetti collaterali a volte di non lieve entità.

Le "maxiriforme" approvate a colpi di maggioranza – non si dimentichi – sono, infatti, divisive ben oltre il chiuso delle aule parlamentari: hanno, cioè, fatalmente un effetto di rimbalzo in seno alla comunità. Nel caso odierno, poi, trattandosi di innovazioni specificamente riguardanti l'assetto degli organi chiamati all'esercizio di una funzione di garanzia di cruciale rilievo, il coinvolgimento è diretto ed immediato – come si diceva – per l'intera Carta costituzionale, anche nelle sue norme sostantive e sugli stessi principi fondamentali dunque.

Ecco perché – come mi sono, ancora di recente, sforzato di argomentare – modifiche siffatte che investono le stesse basi portanti su cui si regge la Repubblica

non possono venire alla luce che con spirito esso pure repubblicano, nella sua densa e qualificante accezione, riproducendosi cioè, in occasione della loro messa a punto, quell'*idem sentire de re publica* che ha animato la resistenza al regime prima ed ha ispirato e costantemente accompagnato la redazione della Carta poi.

Il punto è però che, nella presente congiuntura politica, non si vedono segni concreti che inducano all'ottimismo al riguardo, a pensare cioè che, oggi come al tempo della sofferta ma anche esaltante stagione della Costituente, possa tenersi distinto il *piano delle regole costituzionali* dal *piano delle regolarità della politica*. All'uno, la eventuale (seppur misurata) riscrittura delle regole stesse deve ispirarsi alla *Grundnorm* (che, poi, è un autentico *Grundwert*) dell'incontro e delle mediazioni tra gli operatori in vista del conseguimento di sintesi ricostruttive, comunque, da tutti giudicate onorevolmente accettabili. Al secondo, lo scontro, anche aspro ma pur sempre rispettoso di ogni posizione, rientra nel fisiologico rapporto tra maggioranza ed opposizioni che è proprio di una democrazia di stampo liberaldemocratico. Esattamente come si è fatto – si ricorderà – nel corso dei lavori della Costituente quando l'intesa tra le forze politiche di diverso schieramento resse all'urto della crisi di governo aperta da De Gasperi nella primavera del '47 che portò all'estromissione di alcune di esse dalla coalizione di governo.

Anche il "no", insomma, comporta pur sempre un costo: alimenta la sensazione diffusa in seno al corpo sociale che anche la Costituzione sia, al tirar delle somme, essa stessa di parte. La qual cosa, tuttavia, ai miei occhi appare un autentico ossimoro metodico, prima ancora che un'eresia della teoria costituzionale che vi presti avallo. Sulle regole del gioco, infatti, non può esservi contrapposizione tra i giocatori in campo, tutti – com'è chiaro – dovendosi in esse riconoscere, altrimenti la partita non potrebbe neppure avere inizio e svolgersi, pur assistendosi poi a qualche fallo occasionale.

Come si vede, la posta in palio si porta ben oltre il pur relevantissimo significato della riforma, come che la si valuti nel merito. Perché, al fondo, ad esserne direttamente coinvolta è la Costituzione, il modo d'intenderla e farla valere. È bene, perciò, che se ne abbia piena avvertenza, in primo luogo da parte degli operatori

istituzionali, chiamati a dar prova di intima, effettiva adesione all'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta, con i suoi principi e le sue regole, e, secondariamente, della stessa comunità i cui componenti sono sollecitati a portare la responsabilità di un voto, della quale, in una circostanza quale questa, non avrebbero dovuto – come si è veduto – essere gravati.

dirittifondamentali.it