

RIFORME COSTITUZIONALI. LA PRELIMINARE QUESTIONE DELLA STRATEGIA RIFORMATRICE.

di Orlando Roselli*

XCVIII

1. Accolgo il gradito invito del condirettore Alberto Lucarelli di intervenire sul tema delle riforme costituzionali in questa meritoria rivista, per riprendere alcune considerazioni che ho, tra l'altro, argomentato in un libriccino mosso da un'esigenza civile prima ancora che scientifica¹.

La mia riflessione sul tema muove da due radicate convinzioni il cui combinato disposto mi consente una prospettiva diversa da quella che caratterizza il dibattito in corso: di riforme costituzionali vi è una necessità ineludibile ed è necessaria una condivisione da parte delle forze politiche.

2. Se si condividono questi due postulati, è giocoforza porsi il problema preliminare della strategia necessaria. È per questo che ritengo che, prima di intraprendere una astratta riflessione di carattere teorico o di disamina di questo o quel progetto di riforma, occorra muovere dall'interrogativo di quale possa essere una fruttifera strategia riformatrice in cui le forze politiche possano convergere dopo decenni di tentativi inconcludenti.

Il punto di partenza non può che essere l'incapacità del sistema politico di pervenire a riforme che siano capaci di rispondere alle esigenze del Paese.

Come noto, è dal 1983, con la c.d. *Bicamerale Bozzi*, che si affronta il problema, ma è addirittura dai primi anni sessanta del secolo scorso che la dottrina più attenta coglie i segni, non solo nel nostro Paese, dell'indebolimento della centralità del Parlamento, fenomeno che anno dopo anno si è andato aggravando.

Al punto che verrebbe da domandarsi provocatoriamente se sia sufficiente il solo istituto

* Già Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Firenze.

¹ O. Roselli, *Riforme costituzionali. Alla ricerca di una strategia riformatrice condivisa*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori, 2023. Ho affrontato il tema anche in: *Editoriale. Per una strategia condivisa delle riforme costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 2/2023, e, in corso di pubblicazione in tale rivista, in *Il ricordo di Stefano Merlini un'opportunità per riflettere sulle riforme costituzionali*.

della fiducia parlamentare a qualificare la forma di governo come *parlamentare*. Vistose sono le aporie nel suo funzionamento: l'abuso della decretazione d'urgenza, attenuatosi a partire dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, ma non venuto del tutto meno; l'atrofia dei principi e criteri direttivi nelle leggi delega; l'uso dei regolamenti parlamentari più per contenere il confronto che non per valorizzarlo; l'approvazione della legge di bilancio nel solo rispetto formale delle procedure costituzionali, perché alcuni passaggi della procedura (come quello relativo al c.d. maxi emendamento) non consentono ai parlamentari, per le tempistiche, di potere svolgere la propria funzione.

Si tratta di dinamiche che si ripropongono qualunque sia l'orientamento politico dei governi, siano essi di centrosinistra o di centrodestra o c.d. tecnici, a riprova che si tratta di fenomeni ormai strutturali.

La stessa rielezione, non ricercata, dei Presidenti Napolitano e Mattarella, costituzionalmente legittima è costituzionalmente disarmonica.

3. Molto sembra contribuire alla coazione a ripetere gli errori del passato: il muovere dai modelli istituzionali anziché dai problemi; la confusione tra critica nel merito e quella attinente ai profili di incostituzionalità; l'affrontare il tema delle riforme costituzionali nella prospettiva dello scontro politico contingente anziché del confronto sulle prospettive di lungo periodo del Paese.

Questo, peraltro, non deve stupire: le culture politiche sono disorientate di fronte alle metamorfosi sociali e fattuali che attraversano le società contemporanee e la stessa scienza giuridica e la stessa scienza politica devono fare i conti con categorie ormai inadeguate.

L'immobilismo non giova alle istituzioni democratiche, perché l'elusione dei problemi li aggrava.

Ancora una volta il treno delle riforme corre il rischio di deragliare.

Come riportare il confronto nei giusti binari?

Partendo dalla individuazione di grandi riforme di sistema rilevanti e necessarie ma a *basso tasso di conflittualità politica*.

4. Una di queste è rappresentata dal superamento di un bicameralismo indifferenziato privo di qualsivoglia necessità. Indifferenziato nella rappresentanza e nelle funzioni rappresenta una duplicazione dei processi decisionali a cui non corrisponde neppure un miglioramento della riflessione politica e della produzione normativa.

Ritengo che la strategia riformatrice dovrebbe seguire percorsi lineari e non ‘arzigogolati’: non la ricerca di un diverso bicameralismo differenziato nella rappresentanza e/o nelle funzioni, ma un monocameralismo che sommi il numero attuale di deputati e senatori e che esalti il ruolo di commissioni e giunte.

Una riforma di tale rilievo non risolverebbe tutti i problemi della nostra forma di governo, ma certamente andrebbe nella direzione di un recupero di centralità del Parlamento, favorendo riduzione dei tempi ed incisività dei circuiti decisionali e, auspicabilmente, migliore qualità del confronto politico meno disperso in una duplicazione fotocopia in due rami del Parlamento.

Gli effetti positivi di una tale riforma sarebbero vistosi.

Favorirebbe un recupero di credibilità del sistema politico nei confronti dell’opinione pubblica, rapporto logorato anche dall’intendere la politica come esercizio di delegittimazione dell’avversario e dall’attardarsi in effimere polemiche originate da estemporanee dichiarazioni del politico di turno compulsivo della tastiera. Finalmente, il cittadino potrebbe constatare un corretto atteggiamento della politica: quello di impegnarsi a risolvere e non aggravare i problemi.

Una scelta che rimuoverebbe inutili ritardi nelle procedure parlamentari, ampliando anziché contrarre le opportunità di confronto (e se necessario di salutare scontro) politico, accrescerebbe la credibilità delle nostre Istituzioni a livello internazionale, nelle istituzioni finanziarie ed in particolare nell’Unione Europea.

5. Non necessariamente tutte le riforme capaci di incidere in profondità nel progredire del Paese richiedono revisione costituzionale e, nondimeno, potrebbero avere esiti positivi nella tutela dei diritti fondamentali e nel progredire sociale ed economico.

Pensiamo, ad esempio, ad un ambito attraversato da intense criticità e tensioni come quello dell’amministrazione della giustizia. L’origine di tali difficoltà ha una duplice matrice: una, nel mutare dei caratteri della giuridicità e trovare soluzioni ai conseguenti problemi richiede e richiederà a lungo sforzi titanici alla stessa scienza giuridica. L’altra, in disfunzioni gravissime organizzative e gestionali che concorrono all’estenuante durata dei processi.

Dunque, si provi a porre soluzione intanto alle disfunzioni organizzative e gestionali degli apparati ed al rinnovamento della formazione delle molteplici professionalità coinvolte nell’amministrazione della giustizia, destinando imponenti risorse finanziarie ed energie

progettuali.

Le risorse richieste, che dovrebbero includere anche quelle necessarie a garantire condizioni detentive costituzionalmente compatibili, sono di tali dimensioni che una siffatta scelta non sarebbe politicamente indolore mutando le priorità a scapito di ambiti elettoralmente più convenienti. Anche in questo caso potrebbe tornare utile la condivisione politica, considerando che tali riforme contribuirebbero ad attenuare la violazione dei diritti ed i costi economici e sociali che l'inadeguato esercizio della giurisdizione comporta.

6. Ovviamente, ulteriori potrebbero essere gli interventi riformatori in cui, senza reciproci pregiudizi, potrebbero convergere le forze politiche: ma in questa sede non mi interessa dissertare su questa o quella ipotesi di riforma, bensì affermare la necessità di un preliminare mutamento culturale per quanto riguarda la consapevolezza che il Paese non può continuare a procrastinare riforme la cui mancanza produce l'accelerazione delle criticità del sistema politico-istituzionale.

Questo può avvenire non pretendendo che le forze politiche rinuncino ad avanzare proposte meno condivise, ma che si adotti la strategia di una *corsia preferenziale* su quelle in cui sia possibile una più immediata condivisione. Realizzate queste ultime, l'affrontare i temi più controversi potrà avvalersi di un atteggiamento reciproco più costruttivo, più funzionale alla risoluzione dei problemi.

Sono convinto che promuovere questa strategia riformatrice sia nell'interesse del nostro Paese, ma anche delle forze politiche: di quelle di opposizione, perché altrimenti finirebbero per vedersi preclusa la possibilità di incidere; di quelle di maggioranza, perché un referendum di cui all'art. 138 della Costituzione dall'eventuale esito non confermativo vanificherebbe qualsivoglia risultato, con un esito *boomerang* anche sotto il profilo strettamente politico.