

Per una strategia dell'Unione in tema di riforme costituzionali

di Alessandro Pizzorusso – Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 15 del 2005

1. Attualità della Costituzione del 1947 e necessità della sua difesa.

Premessa essenziale a qualunque programma di politica costituzionale è la determinazione del valore da assegnare alla Costituzione che fu approvata dall'Assemblea costituente eletta il 2 giugno 1946 e che entrò in vigore il 1 gennaio 1948. Precisamente, si tratta di riconoscere che essa è l'unico documento costituzionale che, nel corso della storia del nostro paese, abbia espresso piena adesione ai principi del moderno costituzionalismo, i quali fino ad allora non avevano potuto conseguire un'incondizionata adesione, dapprima per la necessità di trovare una formula di compromesso con coloro che, pur accettando il progetto di unificazione politica del paese, chiedevano la conservazione alla monarchia di poteri incompatibili con l'affermazione del principio della sovranità popolare, e successivamente per l'avvento al potere del fascismo.

I circa cinquant'anni trascorsi dall'epoca della sua approvazione (avvenuta a grandissima maggioranza da parte di un'assemblea costituente eletta con metodo proporzionale e a suffragio per la prima volta veramente universale) hanno indubbiamente messo in evidenza alcuni problemi di adeguamento del suo testo, sia per far fronte ad esigenze manifestatesi successivamente, sia per migliorare talune delle soluzioni allora adottate. Tuttavia, è da escludere nel modo più netto che tali problemi rendano opportuna una “grande riforma” di essa, come è stato talora sostenuto, né che essi rendano opportuna la convocazione di una nuova “assemblea costituente” destinata a scrivere un testo costituzionale interamente nuovo. Al contrario, soprattutto quest'ultima eventualità non potrebbe non esprimere, in modo ancor più esplicito di quanto avviene con i progetti di “grande riforma”, un intento di segno contrario all'orientamento espresso dall'assemblea eletta il 2 giugno 1946.

Deve perciò auspicarsi che il disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione (che implicitamente si risolve anche in un attacco alla prima parte, comprimendo le garanzie dei diritti in questa enunciati) non venga definitivamente approvato dal Parlamento, che - ove lo fosse - sia respinto dagli elettori in sede di referendum e che così si chiuda la serie dei tentativi di “grande riforma” cui abbiamo assistito negli ultimi anni decenni.

Una riforma costituzionale di vaste dimensioni non appare d'altronde necessaria neppure per riparare i danni che la Costituzione ha subito per effetto di tali tentativi, anche se di "sbregghi" del tipo di quelli auspicati dal professor Miglio la Costituzione ne ha già subiti in verità alcuni. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, si è trattato di interventi realizzati mediante modifiche della legislazione ordinaria o dei regolamenti parlamentari o della prassi, per cui per rimuoverli non occorre ricorrere a revisioni costituzionali, mentre delle poche leggi costituzionali fin qui adottate soltanto quelle sul voto degli italiani all'estero e quelle che hanno riformato il titolo V della Costituzione sembrano richiedere interventi parzialmente correttivi, che comunque non presentano carattere di particolare urgenza.

Questo carattere presenta invece l'esigenza di restituire alla vita politica italiana quel regime di normalità che è stato turbato dalle vicende che hanno dato luogo alla crisi costituzionale apertasi negli anni '90 per effetto del crollo dei partiti politici a seguito della sconosciuta adozione di un sistema elettorale maggioritario a un turno il quale, lungi dal "restituire lo scettro al principe", cioè al popolo, come era stato demagogicamente ma falsamente preannunciato, ha accresciuto il potere dei dirigenti dei partiti, non più controllati dalle rispettive "basi" come, in certa misura almeno, avveniva in precedenza, e favorì lo sviluppo di forme di personalizzazione della politica che risultarono particolarmente deleterie.

Le stesse inchieste giudiziarie che contribuirono alla determinazione di questo effetto, pur meritoriamente rivelando qual grado di diffusione avesse raggiunto la corruzione degli ambienti politici e imprenditoriali, contribuirono loro malgrado ad aggravare la crisi costituzionale. Lo strumento del processo penale, impiegato contro le degenerazioni di cui la classe politica si era resa responsabile, si rivelò infatti spesso troppo rigido per assolvere alla spinta moralizzatrice che avrebbe dovuto svilupparsi in seguito ai risultati delle inchieste, data la difficoltà, per l'opinione pubblica, di distinguere i requisiti di un'affermazione della responsabilità penale da quelli della constatazione della responsabilità morale (altrettanto grave dal punto di vista politico, ma insuscettibile di produrre condanne). Conseguentemente, le denunce giustamente avanzate contro quanti, stando ai margini della corruzione, ne avevano tratto vantaggi economici e sostegno politico, non sempre riuscendo a dar luogo a condanne penali, finirono per favorire i corrotti, i quali poterono dedurre, dalle mancate condanne penali, delle piene assoluzioni sul piano politico e morale. Frequentemente anzi, questo tipo di vicende determinarono campagne di delegittimazione dei magistrati che avevano condotto le inchieste e di quanti li sostenevano (come le ricorrenti polemiche contro il c.d. "giustizialismo"). In realtà, il compito di trarre le conclusioni di ordine morale e politico da ciò che i magistrati venivano scoprendo avrebbe dovuto spettare in primo luogo alla società civile, ma ben poche delle istituzioni proprie di questa si adoperarono in questa direzione.

Questa serie di vicende hanno prodotto un grave deterioramento della situazione politico-culturale del paese che è compito delle forze politiche che ispirano la loro azione ai principi del costituzionalismo avviare gradualmente verso una correzione. Indubbiamente anche le istituzioni della società civile (scolastiche, religiose, sindacali, ecc.) possono dare contributi importanti in questo senso, ma l'esperienza fatta finora ha dimostrato come esse non siano in grado di svolgere un ruolo decisivo, se non vi sia

una qualche maggiore spinta da parte delle istituzioni politiche, che finora è completamente mancata.

Queste considerazioni inducono a ritenere che l'opera di riconciliazione della società civile con una politica ispirata ai principi del costituzionalismo debba precedere, per quanto possibile, qualunque operazione di revisione costituzionale che non presenti carattere di assoluta urgenza e l'unico intervento che sembra presentare tale carattere è quello destinato ad eliminare i rischi che la difesa della Costituzione presenta per effetto della modificazione del sistema elettorale in senso maggioritario realizzata a partire dal 1993.

Come è noto, pur non ritenendo opportuno di inserire nel testo della Costituzione la disciplina del sistema elettorale, i costituenti avevano chiaramente presupposto l'adozione di un sistema proporzionale, applicandosi il quale per lo più le maggioranze si sarebbero realizzate in Parlamento in virtù della formazione di coalizioni comprendenti una pluralità di gruppi, e su questo presupposto avevano commisurato le maggioranze richieste per garantire la rigidità della Costituzione e la formazione dei principali organi di garanzia costituzionale.

L'art. 138 della Costituzione ritiene così sufficiente la "maggioranza assoluta" per qualunque revisione costituzionale che si intenda promuovere e non contiene altra garanzia ulteriore che il ricorso al referendum oppositivo, per sua natura esposto ai rischi del populismo e della demagogia. Ma, in regime di sistema elettorale maggioritario, l'esistenza di una maggioranza assoluta, disciplinatamente allineata agli ordini nel capo, costituisce un'ipotesi pressoché normale e la stessa tesi interpretativa secondo la quale esisterebbero principi supremi non modificabili neppure con la procedura di revisione, affermata dalla Corte costituzionale e dalla maggioranza della dottrina costituzionalistica, ha costituito un limite praticamente poco efficace.

Al primo punto del programma di difesa della Costituzione devono quindi essere poste misure tendenti a proteggerne meglio la rigidità, sia aggravando il procedimento della revisione esplicita regolato dall'art. 138, sia rendendo più difficili le modificazioni tacite realizzate attraverso leggi ordinarie o attraverso semplici prassi. Per quanto riguarda il primo punto, merita apprezzamento la proposta, avanzata dall'on. Fassino (ma già contenuta nel d.d.l. A.C. 2115 presentato alla Camera nel febbraio 1995), di portare in ogni caso a due terzi la maggioranza richiesta per qualunque iniziativa di revisione costituzionale; per quanto riguarda il secondo, è da valutare l'opportunità di prevedere ulteriori vie di ricorso alla Corte costituzionale le quali possano essere utilizzate per impedire le indebite modificazioni di essa che si cerchi di realizzare mediante leggi ordinarie o mediante semplici comportamenti di fatto.

2. La revisione della legislazione ordinaria adottata nel corso della XIV legislatura.

Ove l'attacco alla Costituzione potesse ritenersi definitivamente respinto – il che potrebbe costituire soltanto l'effetto di un risultato elettorale nazionale di significato particolarmente chiaro – le prospettive di riforme costituzionali (fatto salvo quanto detto nel paragrafo precedente) risulterebbero quindi assai meno urgenti di una serie di

interventi praticabili con leggi ordinarie. E' quindi a queste che conviene a questo punto dedicare qualche osservazione.

Le modifiche apportate nel corso della XIV legislatura alla legislazione ordinaria, ad opera di una maggioranza assoluta che ha operato per favorire il proprio *leader*, i suoi colleghi, amici, prestanomi, ecc., avvalendosi di regole di diritto parlamentare che le hanno praticamente consentito di annullare il ruolo delle opposizioni, nonché di circostanze di fatto che hanno permesso al *leader* di disporre dei voti dei propri alleati, piegandoli alla propria volontà anche in presenza di evidenti motivi di dissenso, impongono una serie di interventi legislativi volti a ripulire il libro delle leggi dagli innumerevoli provvedimenti arbitrari che vi sono stati indebitamente introdotti, a cominciare dalla fraudolenta legge sul conflitto di interessi approvata nel corso di questa legislatura per dare un'apparenza di soluzione al problema che è stato all'origine di tutti gli altri.

In questo ordine di idee, dovrebbe essere rivista l'intera produzione legislativa di questo periodo, al fine di eliminare, per quanto possibile, le disposizioni legislative destinate a favorire in un modo o in altro il *leader* e i suoi amici ovvero a discriminare le persone a lui non gradite. Alla macroscopica abnormità di queste vicende, che sono state molte volte stigmatizzate dalle cronache, soprattutto fuori d'Italia, non può tuttavia farsi fronte con un provvedimento generale (sia pure contenente eccezioni), come fu fatto, ad esempio, nel caso della legislazione della Repubblica sociale italiana, troppo stretto essendo l'intrico dei provvedimenti determinati da questo genere di motivi con altri che avrebbero potuto essere adottati anche indipendentemente da essi.

Inoltre, esistono situazioni con riferimento alle quali la pura e semplice abrogazione non potrebbe avere effetti. Questo è soprattutto il caso delle leggi che hanno abrogato o modificato norme penali allo scopo di assicurare l'impunità a determinate persone, le quali, anche se abrogate, troverebbero comunque applicazione in base all'art. 2 del codice penale, che stabilisce il principio del *favor rei* in caso di successione di leggi penali (principio richiamato anche dalla Corte di giustizia europea nella sua decisione sul problema del falso in bilancio) e che ha una sua indubbia validità, anche perché (fuori dei casi di incriminazione per reati politici), prima delle recente esperienza italiana non si conoscevano casi di imputati di reati comuni che nell'epoca moderna fossero riusciti - attraverso la formazione di un partito politico e la conquista di una maggioranza parlamentare a loro devota, oltre che mediante l'opera dei *mass media* da essi controllati - a far abrogare o modificare le leggi sulla base delle quali erano stati o stavano per essere perseguiti (così da venir assolti perché il fatto non è più preveduto dalla legge come reato o per effetto del decorso della prescrizione o di altre ragioni analoghe). La tesi, che si potrebbe prospettare, secondo la quale, ove si verificasse una tale ipotesi, la norma sul *favor rei* dovrebbe essere ritenuta frutto di complicità (o quanto meno di favoreggiamento) rispetto al reato commesso dall'imputato divenuto *leader* politico, difficilmente potrebbe essere considerata - *de jure condito* - come un argomento per ritenere inoperante la norma sul *favor rei*, e la scarsa probabilità che un caso del genere abbia a ripetersi induce a ritenere improbabile che i futuri legislatori, sulla base dell'esperienza compiuta in questi anni, riterranno in avvenire di introdurre nei codici penali una deroga al principio del *favor rei* riferita a casi del genere di quello verificatosi in questi anni in Italia. Mentre è evidente che una norma penale la quale tornasse ad

incriminare con effetto retroattivo la condotta depenalizzata o altrimenti sottratta a giusta punizione urterebbe contro il divieto di cui all'art.25, comma 2, della Costituzione.

Anche per le norme di procedura (sia quelle processuali in senso stretto, sia quelle relative a procedimenti amministrativi o regolatrici di attività private) che hanno permesso di realizzare discriminazioni positive o negative di questo genere, l'abrogazione non potrebbe essere sufficiente, dato che nella materia processuale vige la regola secondo la quale *tempus regit actum*, la quale rende normalmente inattaccabile l'applicazione della norma abrogata alle fattispecie verificatesi durante il periodo della sua vigenza.

Ove si voglia intervenire per porre rimedio alle situazioni di questo genere occorrerebbe perciò ricorrere a soluzioni più articolate mediante le quali cercare di eliminare, caso per caso, per quanto possibile, gli inconvenienti determinati dalle leggi *ad personam* o *contra personam* e quelle che abbiano eventualmente determinato illeciti arricchimenti, favorito fenomeni negativi come il riciclaggio o l'evasione fiscale, ecc. Affinché il considerevole impegno determinato da quest'opera di bonifica della legislazione adottata durante la XIV legislatura non avesse ad intralciare eccessivamente il lavoro ordinario delle assemblee parlamentari potrebbe essere opportuno prevedere una procedura speciale a norma dell'art. 72, comma 3, Cost.

2. Principali problemi di ordine costituzionale emersi alla luce dell'esperienza compiuta in cinquant'anni di applicazione della Costituzione.

Ritornando al tema delle riforme costituzionali che potrebbero essere affrontate una volta chiusa la crisi costituzionale iniziata negli anni '90, il problema la cui soluzione è stata più spesso considerata come decisiva ai fini del funzionamento delle istituzioni italiane è quello derivante dall'accoglimento, da parte della Costituzione del 1947, di una forma di governo parlamentare simile a quella propria della Francia della 3^a e della 4^a Repubblica, nell'ambito della quale il Parlamento esercitava un ruolo preminente rispetto a quello del Governo e di tutti gli altri organi costituzionali. L'esperienza compiuta in attuazione della Costituzione repubblicana, soprattutto a partire da un certo momento, aveva mostrato una ricorrente difficoltà, per i governi, di attuare il loro programma, a causa della necessità di contrattare le misure via via proposte nell'ambito della coalizione di forze politiche che formava la maggioranza parlamentare e spesso anche con le forze politiche di opposizione. Sintomo più evidente di questo assetto fu la disciplina adottata con i nuovi regolamenti parlamentari del 1971, in base ai quali l'ordine del giorno dei lavori parlamentari doveva essere stabilito dalla conferenza dei capigruppo la quale decideva all'unanimità. Contro questo tipo di funzionamento delle istituzioni costituzionali italiane, che agevolava forme di ricatto e di ostruzionismo latente, ad opera di formazioni politiche di scarso peso, si rivolsero le critiche di coloro i quali chiedevano l'adozione di misure capaci di assicurare la "governabilità", cioè la possibilità del Governo di ottenere una pronuncia degli organi parlamentari che approvasse o respingesse esplicitamente le sue proposte, assumendosi in ogni caso le relative responsabilità.

Per quanto ben presto diagnosticati, questi inconvenienti tardarono a venir affrontati con adeguati rimedi e ciò contribuì a diffondere l'opinione che per ovviare ad essi occorresse far ricorso a drastiche modificazioni della forma di governo prevista dalla Costituzione, come ad esempio, quelle risultanti dall'adozione di un qualche tipo di presidenzialismo o di un sistema elettorale di tipo maggioritario. In concomitanza con la crisi costituzionale degli anni di fine secolo XX, varie misure di questo tipo furono adottate e si ebbero così un complesso di modifiche dei regolamenti parlamentari tendenti ad accordare al Governo una maggiore possibilità di controllo dei lavori delle camere, la riforma in senso maggioritario dei sistemi elettorali, la ristrutturazione dei partiti politici nelle forme del "partito personale", ecc. L'adozione di tutte queste misure, i cui effetti vennero a sommarsi tra loro, ebbe l'effetto di sbilanciare in senso opposto i rapporti fra Governo e Parlamento, così da ridurre eccessivamente, sia il ruolo delle forze politiche di opposizione, che quello degli alleati del *leader*, mentre non fu affatto raggiunto l'obiettivo del bipartitismo, sostanzialmente ridotto ad un irraggiungibile mito, né quello di "restituire lo scettro al principe", cioè ai cittadini, come già si è visto in precedenza.

Questi effetti sono stati prodotti da una serie di interventi che non hanno comportato finora alcuna esplicita revisione della Costituzione, per cui – se il disegno di legge costituzionale attualmente in corso di esame non andrà in porto – un riequilibrio potrebbe probabilmente essere conseguito senza bisogno di interventi modificativi del testo di essa, ma attraverso aggiustamenti dei regolamenti parlamentari o della legislazione ordinaria, specialmente in materia elettorale. A prima vista, un'equilibrato assestamento delle norme dei regolamenti parlamentari (già realizzato in certa misura in questi ultimi anni, eccedendosi anzi probabilmente in senso opposto) dovrebbe essere sufficiente a stabilire un adeguato livello di governabilità, rinviandosi ad una fase ulteriore una riflessione sulle leggi elettorali, che il cui riesame indice su un più vasto complesso di problemi, cosicché parrebbe opportuno affrontarla soltanto una volta realizzato, almeno in certa misura, quel riequilibrio della società civile di cui ho parlato in precedenza.

Altro problema che è venuto assumendo una crescente importanza, proprio in relazione all'immagine molto negativa che in questi ultimi tempi gli italiani si sono venuti facendo dei loro dirigenti politici, dopo l'accertamento della diffusione della corruzione e, forse ancor più, dopo la forte reazione che buona parte di loro hanno condotto a difesa dei corrotti e contro coloro che avevano cercato di combattere la corruzione, è quello della delimitazione dei privilegi di cui i dirigenti politici italiani fruiscono e che sono stati sempre più vistosamente accresciuti attraverso provvedimenti parlamentari di vario genere, che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dichiarato esenti da ogni controllo, con inammissibile violazione dei principi dello stato di diritto. Una revisione appare quindi necessaria, sia per rendere impugnabili, per lo meno nella misura in cui ciò avviene nella maggior parte degli altri paesi europei, gli atti parlamentari non legislativi e quelli del procedimento elettorale, nonché gli atti mediante i quali vengono riconosciute immunità a protezione del funzionamento degli organi costituzionali. Ma anche questa non può essere considerata una riforma urgente, non sembrando che ad essa possa pervenirsi, se essa non è preceduta dalla presa di coscienza del problema da parte degli stessi componenti della classe politica.

Un qualche intervento a livello costituzionale sembra altresì necessario per dare maggiore coerenza al sistema delle fonti del diritto, con riferimento alle quali l'Assemblea costituente apparve ispirata al principio secondo il quale la forma di governo parlamentare adottata comportava che il potere legislativo spettasse al Parlamento, mentre il Governo poteva intervenire con atti normativi "primari" (cioè dotati di forza normativa pari a quella della legge del Parlamento) soltanto sulla base di una delega ben delimitata (cosicché l'intervento governativo si risolvesse nella attuazione della volontà parlamentare espressa nella legge di delegazione) oppure sotto forma di provvisoria anticipazione della volontà parlamentare poi espressa nella legge di "conversione [in legge]" di un provvedimento del Governo soggetto alla clausola risolutiva che ne determina l'inefficacia retroattiva qualora la conversione non intervenga entro un breve termine. Implicitamente, la Costituzione prevede altresì che il Governo potesse esercitare mediante "regolamenti" anche poteri normativi secondari, come tali soggetti ai normali controlli di legittimità degli atti amministrativi, incluso quello rappresentato dall'obbligo di disapplicazione in caso d'invalidità già stabilito dalla legge sulla giustizia amministrativa del 1865, ma essa non definì chiaramente il potere regolamentare, lasciando tale compito alla dottrina e alla giurisprudenza, le quali finirono per adempiervi richiamandosi a quanto era stato ritenuto in base ad una legge del 1926 la cui rispondenza ai principi costituzionali era per lo meno dubbia.

Questa disciplina ha consentito un progressivo abbandono del principio da cui l'Assemblea era partita, a mano a mano che l'esperienza dimostrò che il controllo del rispetto dei limiti della delegazione legislativa era difficilmente esercitabile (e che la Corte costituzionale sembra aver rinunciato di fatto ad esercitare, tranne che in qualche caso in cui la dichiarazione d'incostituzionalità aveva conseguenze pratiche limitate), che la caducazione dei decreti legge non convertiti non poteva eliminare tutte le conseguenze pratiche che essi avessero determinato (dato che per raggiungere questo obiettivo in molti casi non bastava rendere retroattivamente inefficaci le norme del decreto legge, ma sarebbe occorsa una disciplina positiva di carattere risarcitorio spesso di difficile realizzazione) e che la potestà normativa secondaria era difficilmente controllabile mediante gli strumenti propri della giustizia ordinaria o amministrativa (mentre non era soggetta ad un diretto controllo di costituzionalità). In particolare, la prassi adottò, attraverso la tecnica dei "regolamenti delegati", atti normativi del Governo funzionanti come vere e proprie fonti primarie, ritenendosi possibile l'abrogazione da parte di essi di leggi adottate dal Parlamento (ed anche in questo caso i controlli previsti hanno fatto completamente cilecca).

Inoltre, nonostante che l'abolizione della monarchia avesse fatto venir meno la "prerogativa regia", in applicazione della quale poteri normativi primari del monarca erano ammessi in talune materie, continuano ad esistere casi di attività normativa primaria dell'esecutivo, il cui fondamento costituzionale appare incerto, anche perché le previsioni sulle quali si fonda sembrano comunque contrastare con il principio che assegna la funzione normativa primaria al Parlamento (come nel caso delle norme di attuazione degli statuti regionali speciali, previsti da norme costituzionali), al quale sembra difficile non riconoscere i caratteri di un principio supremo non derogabile neppure da parte di leggi costituzionali.

Un intervento del legislatore costituzionale che chiarisse meglio la portata del principio in questione (soprattutto con riferimento al potere regolamentare dell'esecutivo) parrebbe opportuno, se non addirittura necessario, per eliminare alcune delle più grosse incertezze che tuttora rendono difficile una descrizione razionale del sistema delle fonti del diritto italiano, ma anche in questo caso, il differimento di esso potrebbe risultare preferibile ad un intervento inadeguato.

La materia regionale ha costituito di recente, con la riforma del titolo V della parte seconda, l'unica riforma di una certa ampiezza che la Costituzione abbia subito finora. Le circostanze in cui essa è stata approvata hanno tuttavia impedito il conseguimento di risultati pienamente apprezzabili, per cui l'adozione di qualche ritocco ad essa sembra inevitabile. Non è il caso di diffondersi qui in maggiori dettagli, trattandosi di materia molto tecnica e complessa. L'intervento sembra tuttavia necessario soprattutto per completare la riforma stessa mediante quella ristrutturazione della seconda camera per farne una "Camera delle Regioni", che uno degli stessi testi approvati prevede esplicitamente, pur rinviandola ad un successivo momento (e il disegno di legge costituzionale attualmente in corso di esame in Parlamento elude questo problema prevedendo un "Senato federale", peraltro incapace di assolvere alla funzione di rappresentanza delle autonomie). Ma certamente non è questo il solo intervento necessario in questa travagliata materia ed anche questo non è indifferibile fino a quando non sia stato restaurato nel paese un clima di rinnovata concordia intorno ai principi del costituzionalismo.

Oggetto di ricorrenti discussioni è stata nei decenni scorsi anche la disciplina costituzionale del Potere giudiziario, con riferimento alla quale l'Assemblea costituente pose le basi di una profonda riforma dell'ordinamento giudiziario anteriormente vigente (il quale si ispirava all'impostazione francese che faceva della Magistratura un corpo di funzionari organizzato secondo principi simili a quelli vigenti per gli altri grandi corpi dell'Amministrazione statale, sulla base di alcune leggi del periodo rivoluzionario e soprattutto della legge napoleonica del 1810). Pur recependo in gran parte le valutazioni che avevano indotto Piero Calamandrei a criticare tale assetto in un celebre discorso del 1921, col quale aveva opportunamente denunciato la mancanza d'indipendenza che ne derivava per i giudici italiani, e pur ponendo le basi di un importante lavoro di recupero di tale indipendenza, soprattutto con l'attribuzione ad un organo autonomo (il Consiglio superiore, formato di magistrati eletti dai loro colleghi e di giuristi eletti dal Parlamento) dei poteri che in passato erano stati propri del Ministro della Giustizia e avevano consentito le ingerenze denunciate, l'Assemblea costituente non osò trasformare i magistrati italiani da un corpo di funzionari in un corpo di professionisti dotati di uno *status* simile a quello proprio dei loro colleghi che operano nei paesi in cui le tradizioni favorevoli all'indipendenza del Potere giudiziario sono più forti e ciò lasciò spazio a ricorrenti incertezze. Ciò nondimeno, attraverso un lungo percorso che vide i magistrati e gli avvocati formati sullo studio della Costituzione prevalere nel lungo dibattito che li contrappose, prima ai loro colleghi anziani, poi a molti esponenti del mondo politico e forense (spesso distraendo gli uni e gli altri dall'esigenza di fronteggiare i gravi problemi di efficienza), la Magistratura italiana riuscì a conquistare notevoli garanzie di indipendenza che le consentirono di esercitare con imparzialità ed efficacia le loro

funzioni anche nei confronti delle forme di corruzione che inquinano il mondo politico e imprenditoriale italiano, oltre nei confronti delle attività terroristiche e mafiose.

I successi così riportati (ma non sempre gestiti con la necessaria accortezza) suscitavano peraltro pesanti reazioni, le quali si manifestarono soprattutto quando uno schieramento che faceva dell'impegno rivolto a ricondurre la Magistratura ad un ruolo subordinato al potere politico il punto principale del suo programma conquistò la maggioranza assoluta in Parlamento e mise conseguentemente in cantiere una serie di leggi volte, non soltanto a sottrarre alcuni suoi esponenti – a cominciare dal Presidente del Consiglio – alle condanne che in base alla prove raccolte essi apparivano destinati a subire, ma anche a riformare l'ordinamento giudiziario ripristinandone (con legge ordinaria!) un assetto del tipo di quello che esisteva prima che la Costituzione del 1947.

Dato tuttavia che, fino ad ora, le norme del titolo IV della parte seconda della Costituzione non hanno subito modifiche di rilievo (la riforma dell'art. 111, pur non potendosi ritenere animata da nobili motivi, non esclude interpretazioni pienamente accettabili del suo nuovo testo), è da ritenere che i problemi di questo genere richiedano soprattutto l'eliminazione delle inique leggi ordinarie adottate durante l'egemonia berlusconiana (a cominciare dalla riforma generale dell'ordinamento giudiziario approvata da ultimo) ed un ritorno del Ministero della Giustizia alle funzioni che la sua denominazione comporta.

A più lunga scadenza, potrebbe tuttavia valutarsi se, anche in questo caso, la garanzia dell'indipendenza del Potere giudiziario non richieda norme più coerenti e coraggiose di quelle che furono pur meritoriamente stabilite dall'Assemblea costituente. E non può tacersi altresì l'esistenza del problema di valutare se il giustamente da tutti auspicato recupero di efficienza delle strutture giudiziarie (a cominciare da quanto attiene alla durata dei processi) non implichi una qualche attenuazione di talune regole che appaiono, in certa misura almeno, superate dall'esperienza di questi anni, quando all'esigenza di migliorare il regime delle garanzie processuali si è cercato di far fronte molto più con l'aumento dei mezzi d'impugnazione dei provvedimenti giudiziari che non con il miglioramento delle condizioni che potrebbero ridurre i casi di errore o le altre forme di inefficienza.

Un ultimo ordine di problemi al quale non si può non far cenno è quello della mancanza, nella Costituzione italiana, di un "articolo europeo", come quelli che sono stati inseriti nelle costituzioni di altri paesi membri dell'Unione europea, una volta che l'ordinamento di questa è venuto assumendo caratteri che per certi versi l'avvicinano a quello di uno stato federale (pur senza realmente identificarsi in un tale ordinamento). A questa carenza si è fin qui supplito attraverso un'interpretazione coraggiosa dell'art. 11, cui più di recente si è aggiunta l'enunciazione di cui al primo comma del nuovo art. 117. Varie ragioni, che qui non è il caso di analizzare più in dettaglio, consigliano a perfezionare questa disciplina, onde dissipare eventuali equivoci.

Riassumendo le considerazioni svolte, deve quindi affermarsi che alcuni dei problemi qui ricordati richiedono interventi costituiti da revisioni costituzionali, ma che è fondamentale che tali interventi non costituiscano in alcun caso una "grande riforma", comprendente una congerie di misure di diverso oggetto, bensì singoli disegni di legge costituzionale, ciascuno relativo ad un oggetto ben distinto, e comunque sempre riconducibili nel quadro dei principi del moderno costituzionalismo. Ed è da ritenere

opportuno che l'opera di revisione costituzionale che si ritenga eventualmente necessaria non sia affrontata prima che siano state eliminate le molte anomalie che hanno determinato la crisi costituzionale tuttora in corso, a cominciare da quelle relative ai conflitti d'interesse nella gestione dei mezzi di comunicazione e simili. E' chiaro inoltre che, parallelamente all'eventuale adozione di misure di questo genere, dovrebbe essere svolta una generale opera di revisione della legislazione ordinaria adottata negli ultimi quindici anni, onde depurarla dai molti testi ispirati a principi contrastanti con quelli che furono posti a base della Costituzione del 1947.

4. I provvedimenti di "manutenzione" della Costituzione.

Per completezza deve altresì ricordarsi che chi volesse dare alla Costituzione un aspetto più ordinato e coerente potrebbe essere indotto ad auspicare anche revisioni che non riguardano problemi dotati di un'importanza pratica simile a quella delle situazioni fin qui descritte. Così, ad esempio, i commi 2-4 dell'art. 39, che non sono mai stati applicati e che sembra improbabile che abbiano ad esserlo in avvenire, potrebbero essere abrogati senza danno. Così, gran parte delle disposizioni transitorie che costituiscono l'ultima parte della Costituzione e che hanno esaurito il loro compito (ad eccezione di alcune che sono in realtà disposizioni "finali" e non disposizioni "transitorie") potrebbero essere, non tanto abrogate, quanto dichiarate oramai prive di ogni funzione e quindi rimosse dal testo della Costituzione. Infine, gli articoli rimasti vuoti in seguito alle modifiche introdotte con la legge di riforma del titolo V, potrebbero essere riempiti, con qualche semplice spostamento di commi. E così via.

Di queste ed altre misure di questo genere non è il caso di occuparsi qui in modo specifico se non per dire che potrebbe essere opportuno – soprattutto nel caso in cui si ritenga di "aggravare" la procedura di revisione di cui all'art. 138 – prevedere anche una procedura semplificata mediante la quale provvedere a quella che costituisce l'ordinaria "manutenzione" di un testo di questo genere.