

"Regionalizzazione" apparente e "politicizzazione" evidente della Corte costituzionale, attraverso la modifica della sua composizione

di Antonio Ruggeri*

(19 settembre 2001)

Il titolo dato a questo mio intervento può dir già tutto; e, tuttavia, talune precisazioni ed avvertenze sono da fare, se non altro per non ingenerare l'errata impressione che queste mie notazioni si contrappongano frontalmente a quelle svolte sullo stesso tema da Roberto Bin.

Dico subito che non solo non sono pregiudizialmente contrario ad un'eventuale riforma della composizione della Corte costituzionale ma che, anzi, essa potrebbe rivelarsi l'esito naturale di un più ampio processo riformatore delle istituzioni, che comprenda in sé le innovazioni riguardanti le Regioni e le autonomie territoriali in genere e, tuttavia, ad esse soltanto non si riduca. Non mi nascondo, però, da un lato, i limiti di rendimento di non poco conto cui l'ipotizzata riforma soggiace e, dall'altro (e soprattutto), gli ancora più rilevanti e gravi rischi che essa potrebbe far correre all'intero ordinamento se non opportunamente, accuratamente calibrata (starei per dire: "misurata") ed armonicamente inserita in una cornice costituzionale in materia di organizzazione complessivamente rifatta.

Innanzitutto, va sgombrato il campo da un possibile equivoco, nel quale voglio sperare nessuno incorra ma che pure merita ugualmente di essere, ancora una volta, evidenziato. La proposta di Bossi, *per come è fatta*, non mira per nulla - come pure darebbe da pensare - ad una "regionalizzazione" della Corte bensì, ed esclusivamente, alla sua "politicizzazione". Se si fosse davvero puntato all'obiettivo della "regionalizzazione" ben altro si sarebbe proposto o fatto (va detto, per onestà, già da parte degli autori della riforma del titolo V su cui, di qui a giorni, saremo chiamati a pronunziarci). La "regionalizzazione" dell'apparato passa, infatti, attraverso più corposi, diversi interventi, a partire dalla tanto attesa "Camera delle Regioni", ovviamente accompagnata da altre misure di ordine sia strutturale che procedimentale.

Mi sono dichiarato da tempo dell'idea che la valorizzazione di un'autonomia fin qui complessivamente spenta ed appiattita da pratiche (giuridiche e non) che con la sua salvaguardia nulla hanno a che fare, possa aversi non tanto *promettendo* (anche nella Costituzione "novellata") ulteriori, massicci trasferimenti di materie e funzioni dal centro alla periferia, quanto portando finalmente la periferia nel centro: appunto, "regionalizzandone" l'apparato. Ma, un conto è (tentare di) operare siffatta trasformazione dell'ordinamento rifacendo, in struttura e funzioni, le sedi istituzionali competenti alla produzione di "politiche" (in buona sostanza, Parlamento e Governo), altro ancora cambiando i connotati degli organi di garanzia (per ciò che qui specificamente importa, della Corte costituzionale). Non dico - come segnalavo all'inizio di questa mia riflessione - che anche questo non possa o, addirittura, non debba esser fatto; ma - è da chiedersi - basterà un'innovazione, quale quella proposta dal Ministro Bossi, al conseguimento dello scopo o, non piuttosto, potrebbe distogliere da esso e puntare verso altri bersagli?

Già da tempo, costituzionalisti e politologi hanno fatto notare che una delle cause di fondo del mancato decollo dell'autonomia e, dunque, del fallimento del disegno di "regionalizzazione" dello Stato sta in un certo modo di essere e di operare dei partiti politici, che hanno fin qui manifestato un'irresistibile vocazione a rinchiudersi in se stessi e a non consentire un'apprezzabile loro ramificazione e diversificazione di linee e di metodi

nel territorio. Se è vero, come opportunamente ci ricorda R. Bin, che le decisioni di fondo si prendono a Roma e che le stesse Regioni hanno "ragionato" con logica centralistica, cosa mai potrà far pensare che, riscrivendo la composizione della Corte, si riuscirà ad avere una giurisprudenza maggiormente attenta alle esigenze dell'autonomia (una giurisprudenza, appunto, *quodammodo* "regionalizzata"), idonea ad arginare (ovviamente, nei limiti suoi propri) un indirizzo politico statale complessivamente ispirato a quella filosofia del "regionalismo dell'uniformità" - com'è stato efficacemente chiamato (da F. Trimarchi Banfi, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 255 ss.) - che ha fin qui segnato, purtroppo negativamente, l'intero arco della vicenda regionale?

Si dirà che questa è un'obiezione che prova troppo e che, comunque, non giustifica il mantenimento di uno *status quo* evidentemente ormai giudicato inadeguato e, perciò, bisognoso di esser urgentemente rimosso; e, ancora, che il fine della "regionalizzazione" si può (tentar di) conseguire col metodo del *sector by sector approach*, facendo un passo alla volta e rifacendo appunto uno ad uno i pezzi dei binari della linea ferrata su cui avanza (per la verità, un po' affannosamente, sbuffando, come le vecchie locomotive) il treno che va da Roma in periferia. Il punto è, però, che fatico a convincermi che smantellando e rifacendo, così come pensato da Bossi, la Consulta si dia una spinta decisiva al treno stesso, sì da dargli modo di giungere finalmente alla meta sperata.

L'equilibrio tra la componente, per dir così, "tecnica" (mi riferisco, ovviamente, non alla qualità delle persone ma alla loro estrazione, da parte di questo o quell'organo competente alla loro scelta) e la componente "politica", in seno alla Corte, è quanto di più arduo vi sia da conseguire e mantenere. So bene che la Consulta non è mai stata tenera con le Regioni, ma questo non è tanto dipeso dal modo con cui quell'equilibrio si è in concreto atteggiato ma da altri fattori (alcuni aventi la loro radice persino fuori del nostro ordinamento, in interessi unificanti di natura sovranazionale) che hanno portato all'impianto di quel "regionalismo dell'uniformità", di cui poc'anzi si diceva. Il Costituente, in fatto di composizione della Corte (e con riguardo al modo di porsi, l'una davanti all'altra, delle due componenti suddette) ha fatto una scelta che, complessivamente, giudico felice ma che pure può, abbandonando ogni forma di preorientato attaccamento alla tradizione, rimettersi, volendo, in discussione (ma - si badi - ricercando per altre vie il conseguimento dell'equilibrio in parola). Innegabile è, ad ogni buon conto, la tendenza, col tempo via via sempre più accentuata, a rimarcare e preservare la componente "politica" a scapito di quella "tecnica": nella Carta del '48, solo un terzo dei giudici proveniva da un organo d'indirizzo politico; con la Bicamerale (per limitare ora il riferimento solo ad uno dei progetti che ha maggiormente segnato, nel bene e nel male, gli sviluppi della nostra storia più recente), la soglia s'innalzava alla metà; nel disegno messo a punto da Bossi, infine, la componente "tecnica" è vistosamente schiacciata da quella "partitica". Perché qui è il punto dell'intera questione da noi oggi discussa: che i rappresentanti delle Regioni non tanto (o, volendo, benevolmente, non solo) si fanno specificamente portatori delle istanze di queste ultime, quanto dell'*humus* politico da cui derivano la loro elezione, laddove - per l'idea che io mi son fatto della giustizia costituzionale - la Corte non dovrebbe esser la sede istituzionale in cui si rappresenta *qualcuno* ma *qualcosa*: l'insieme dei valori unificanti, che danno e dinamicamente fanno l'identità costituzionale (la *nostra* identità costituzionale), trasmettendola nel tempo e rigenerandola ed alimentandola senza sosta. Non è stato (e non è), forse, così anche con riguardo all'altro organo supremo di garanzia, il Presidente della Repubblica? La sua elezione è parzialmente (in una misura, invero, oggettivamente non particolarmente significativa) "regionalizzata"; eppure, come sappiamo, i rappresentanti delle Regioni che vanno ad integrare il Parlamento in seduta comune hanno fin qui costituito (e tutto fa pensare che così seguirà ad essere) delle semplici unità che si sono sommate ai rappresentanti dei partiti nel Parlamento stesso. D'altronde, quale sensibilità è stata fin qui mostrata, nel corso delle Presidenze man mano succedutesi, per le esigenze dell'autonomia, pur laddove veniva visibilmente schiacciata da leggi espressive di un indirizzo politico marcatamente centralista? Conosco solo un caso di rinvio di una legge motivato con la preoccupazione di una possibile menomazione

della sfera di competenze delle Regioni!

Vi è, però, di più.

Credo che abbiamo tutti il dovere di chiederci, nel momento in cui pensiamo a possibili innovazioni idonee a correggere antiche storture ed a liberarci dal peso opprimente di sintesi assiologiche complessivamente squilibrate (mi riferisco, ovviamente, in modo specifico al rapporto tra unità ed autonomia), quali possano essere i riflessi o le implicazioni di più ampio raggio delle innovazioni stesse. Non pensiamo, dunque, solo a quanto è ragionevole attendersi sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni; pensiamo anche a ciò che ne potrebbe venire al di fuori della cerchia in cui i rapporti stessi si svolgono.

Ho già segnalato in altra occasione, profittando dell'ospitalità del *forum* di *Quaderni costituzionali*, del rischio gravissimo cui si trova esposto il diritto costituzionale davanti ad un diritto politico sempre più aggressivo ed incalzante (rimando, per ciò, al mio *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*). La proposta di Bossi di cui oggi siamo chiamati a discutere rischia, se realizzata, di ridurre a tal punto gli spazi occupati dal primo a tutto vantaggio di quelli rimessi all'autodeterminazione del secondo, alle sue più espressive e vigorose manifestazioni, da squilibrare il rapporto tra di essi fino ad un punto di non-ritorno, con ciò che evidentemente ne consegue per le sorti della Costituzione e della giustizia costituzionale (vorrei qui dire: della *civiltà costituzionale*), così come siamo abituati a conoscerle, a rispettarle, ad amarle. Come sarà la giurisprudenza della Corte (non dico, ora, nel campo dei rapporti Stato-Regioni ma, appunto, in generale) dopo l'eventuale introduzione della riforma proposta non saprei, in tutta coscienza, immaginare. Di una cosa, ad ogni modo, sono certo (e, per fortuna, come si sa, sono in ottima compagnia): che la Corte, pur con tutti i suoi limiti, le non poche mancanze, il suo modo complessivo di essere insomma, ha fin qui funzionato egregiamente. Eppure, molto ancora di più e di meglio può e deve esser fatto: soprattutto, a me pare, lavorando sul processo (correggendo ed integrando sia le norme che la giurisprudenza che lo riguardano), per ristabilire - con specifico riferimento al nostro tema di oggi - in seno ad esso quella "parità delle armi", com'è stata felicemente chiamata (da C. Salazar, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e Regione: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon-P. Caretti-S. Grassi, Torino 2000, 227 ss.), tra Stato e Regioni che è fin qui complessivamente mancata e, da una prospettiva ancora più ampia, per rendere ancora più aperta e sensibile la giustizia costituzionale alle istanze del pluralismo (penso ora, specificamente, a quanto può farsi grazie ad una accorta ridefinizione delle modalità di accesso e del contraddittorio).

Lo scenario che ci viene oggi prefigurato, invece, mi appare assai poco raccomandabile; ma, forse, questo si deve ad una naturale diffidenza - lo confesso - con cui sono ormai solito guardare ad antiche e nuove proposte di riscrittura delle regole costituzionali (e non), che mi pare mascherino abilmente il loro vero volto, l'obiettivo avuto di mira, la tendenza complessiva di cui sono espressione.

* P. o. di Diritto costituzionale nell'Università di Messina - ruggant@unime.it