

editoriale

In avvio della XIX legislatura: quale futuro per queste istituzioni?

di Anna Lorenzetti

Il terzo numero dell'anno 2022 della Rivista esce in un momento interlocutorio e difficile da decifrare all'indomani delle elezioni politiche dello scorso 25 settembre.

L'avvio della XIX legislatura si colloca infatti "a valle" di una serie di vicende e interventi significativi sul piano politico-normativo che forte impatto avranno sulla vita delle istituzioni. La lunga pandemia, forse non ancora del tutto lasciata alle spalle, e le scelte intraprese per farvi fronte hanno reso palesi alcuni elementi di fragilità che forse avrebbero meritato una più attenta riflessione. L'emergenza sanitaria ha riproposto vecchi quesiti, ponendone di nuovi, ad esempio, per citarne soltanto alcuni, sembrando ammettere una revisione del sistema delle fonti, profilando una tensione circa i limiti dei poteri degli organi monocratici, sfilacciando i confini della riserva di legge e della riserva di giurisdizione, interrogando il principio di legalità. Il riferimento centrale è di certo alla "porosità" della forma di governo che negli anni ha visto acclarata una progressiva perdita di centralità del Parlamento, aspetto che occorre assumere come nuovo terreno di riflessione in un periodo storico che – per la prima volta – vede le Camere fortemente ridotte nei numeri. Peraltro, il mancato intervento sui Regolamenti di Camera e Senato, bisognosi di correttivi proprio per la riduzione del numero dei parlamentari, imporrà una necessaria verifica degli effetti relativi alla funzionalità e alla "efficienza" del Parlamento.

La legislatura che si sta avviando si colloca anche "a valle" della riforma del CSM, introdotta per mitigare l'affermato strapotere delle correnti della magistratura emerso in occasione del c.d. "scandalo Palamara", ma che pare aver lasciato inalterato lo scenario, generando, se non corti circuiti, comunque ambiguità, nelle parti che parevano più interessanti; si pensi ad esempio alla previsione di un meccanismo di quote gender sensitive che ha

“funzionato” svantaggiando le candidate econfermando appieno l’ambiguità delle misure preferenziali. Intese quale strumento di inveroamento dell’uguaglianza nelle opportunità, dunque dell’uguaglianza sostanziale,esse si mostrano però cieche alle circostanze di fatto che oggi vedono una presenza di donne numericamente maggioritaria nella Magistratura ma non adeguatamente rispecchiata dalla distribuzione degli incarichi di direzione di uffici giudiziari. Tale aspetto finisce così per attestare la permanenza di quel “soffitto di cristallo” causa ed effetto della discriminazione di genere anche nella magistratura, come in generale nei contesti lavorativi.

A proposito di giustizia, è di questi giorni l’approvazione in Consiglio dei ministri dei tre decreti legislativi di attuazione della riforma della giustizia civile e penale e dell’ufficio per il processo, che di certo mutano profondamente lo scenario giudiziario e che grande impatto avranno sulla vita delle istituzioni.

Ma l’avvio della XIX legislatura si colloca anche – quanto meno a partire dalle affermazioni ascoltate durante la campagna elettorale – “a monte” di una stagione che si preannuncia densa di riforme.

Alcuni interventi andranno di certo programmati, quanto meno per proseguire l’opera di attuazione e implementazione del P.N.R.R., che impone obiettivi e tempi assai precisi e al cui rispetto è agganciata l’erogazione di ulteriori finanziamenti. Si pensi – inter alia – alla riforma degli appalti e del Codice dei contratti.Gli impegni già sottoscritti in attuazione del Next Generation in Eu appaiono rigidi, vincolanti e bisognosi di essere adempiuti, per quanto da più parti si stia evocando la revisione del Piano nazionale o, in contrapposizione, il timore che la revisione possa danneggiare il paese.

In generale, si preannunciano interventi corposi e decisi sulla Costituzione evocando il presidenzialismo; a seconda delle posizioni, esso è inteso come sorta di necessario intervento, panacea ai “mali”e alla lentezza delle istituzioni democratiche, per superare il supposto stallo istituzionale, o in chiave opposta, come spettro che metterebbe in pericolo la democrazia. A prescindere dalle argomentazioni spesso apodittiche, tali posizioni sembrano però non considerare come si tratti di un termine in grado di racchiudere esperienze molto diverse tra loro; occorrerebbeper ciò, in primo luogo, chiarire quale è (o quale sarebbe) il tipo di presidenzialismo cui si fa riferimento, senza scivolare su un piano approssimativo e di conclusioni sommariamente esposte che al momento non paiono sorrette da alcun atto o riforma in itinere.

Sembra prefigurarsi un momento degno di attenzione anche per la Corte costituzionale, di recente interessata da una modifica delle norme integrative (2020), il cui impatto sul funzionamento non può che rilevarsi come significativo. Chiamata il prossimo 9 novembre a decidere sull’ergastolo ostativo, la Consulta si ritroverà di fronte all’ennesima occasione,

possibilità, necessità, di supplire alla latitanza del legislatore, in alternativa potendo – ancora una volta – “decidere di non decidere”. Come noto, sul piano teorico, ciò ha portato all’evoluzione della tecnica decisoria dell’incostituzionalità accertata ma non dichiarata, con rinvio al legislatore; al Parlamento, infatti, la Corte ha “assegnato” anche un lasso temporale sufficientemente ampio per intervenire (es. ord. 207/2018), facendo seguire una successiva declaratoria di incostituzionalità, in caso di inerzia nel disciplinare la materia (v., ad esempio, la pronuncia additiva di regola cedevole, sent. 242/2019, sul fine vita). Questa tecnica già utilizzata in tre casi – diffamazione a mezzo stampa (ord. 132/2020, poi sent. 150/2021), ergastolo ostativo (sent. 253/2019, poi ord. 97/2021, ancora di rinvio), fine vita (ord. 207/2018, poi sent. 242/2019) – ha posto una serie di quesiti. Il primo di essi riguarda senza dubbio il venir meno della sua funzione di giudice delle leggi che non dovrebbe (o potrebbe) lasciar persistere nell’ordinamento una disposizione dichiarata incostituzionale oramai 18 mesi or sono ma che continua a produrre effetti, nel caso dell’ergastolo ostativo, privando non poche persone della libertà personale. È dunque possibile ipotizzare un intervento del Parlamento su temi considerati come divisivi e già terreno di scontro più che di confronto fra le diverse forze politiche, come per il caso del c.d. fine vita o della legalizzazione delle droghe leggere.

Neppure l’organizzazione della Pubblica Amministrazione sembra immune da imminenti dibattiti sulla necessità di ulteriori riforme. Si pensi, ad esempio, a uno dei settori ove l’azione degli apparati amministrativi maggiormente può contribuire a inverare – oppure a negare – lo Stato di diritto. Il riferimento è al settore dell’esecuzione penale, laddove operano in via principale due Dipartimenti del Ministero della giustizia, un’autorità indipendente statale (il Garante nazionale delle persone private della libertà personale, cui fanno da corollario organi di garanzia regionali e locali di ancora incerto inquadramento dogmatico) e dove intervengono in vario modo diversi rami dell’Amministrazione pubblica (ad esempio, le aziende sanitarie). Il complesso tema, trattato in più interventi nei precedenti numeri di questa Rivista, sembra offrire ancora ampi spazi per riflettere su di una possibile riorganizzazione delle Amministrazioni che operano nel settore, stante la insoddisfacente tenuta complessiva del sistema (dopo le drammatiche rivolte in carcere del 2020, si pensi al triste record di suicidi in carcere nel corso dell’anno 2022). Non mancheremo, quindi, di tornare su questi argomenti.

Di certo, la forza di una democrazia parlamentare potrebbe trarre nuova linfa da un’interruzione di quelle dinamiche che tipicamente hanno attraversato, sempre più fortemente, gli ultimi anni di vita delle istituzioni, conducendo alla progressiva perdita della centralità del Parlamento. Si pensi a quanto accaduto in occasione dell’invio delle armi in Ucraina, in cui vi è stato un mero passaggio alle Camere, senza autorizzazione alcuna e peraltro con numerosi atti omissati che hanno messo in dubbio la trasparenza dell’operazione; ma si pensi ancora alla pandemia, periodo durante il quale, di fatto, le Camere sono rimaste chiuse per mesi dando vita a

un'inedita e problematica sospensione delle attività nelle sedi della rappresentanza democratica. Sarebbe dunque importante che l'avvio della nuova legislatura coincidesse con il tentativo di recuperare la centralità del Parlamento, o quanto meno con il superamento della posizione che vede come ineludibile la sua marginalità, restituendo al confronto democratico all'interno di Camera e Senato una rilevanza spesso resa opaca negli ultimi anni. In tal modo, il Parlamento potrebbe tornare a essere la sede del confronto fra maggioranza e opposizione, di sintesi fra posizioni diverse, di superamento o esplosione delle tensioni politiche, come è naturale che sia nel sistema costituzionale italiano, senza invece essere esautorato a vantaggio dei social, della stampa o delle chat – ufficiali o parallele – dei gruppi politici. Se il Parlamento, a ranghi ridotti, sarà in grado di riacquisire il proprio ruolo di spazio di confronto, sulle forze politiche graverebbe la responsabilità di non sottrarsi a esso, recuperando (anche) la centralità dei corpi intermedi, percepiti come assai distanti dalla cittadinanza. L'elevato tasso di astensionismo, che tocca percentuali sempre più elevate, e l'analisi dei flussi dei voti alle elezioni politiche del 25 settembre paiono attestare una certa volubilità e disorientamento dell'elettorato; gli effetti che si generano sul già confuso scenario politico si accompagnano a un sempre più debole interesse per la politica, spesso sentita lontana dai "bisogni" delle persone, chiusa in dialoghi percepiti come autoreferenziali e incentrati su questioni marginali nella quotidianità.

Per fare fronte alla complessità del periodo, dettata non soltanto dalla legge di bilancio e dall'esecuzione degli impegni assunti con il P.N.R.R. secondo le rigide tabelle di marcia previste, ma anche da questioni di politica estera, ad esempio, rispetto al conflitto in Ucraina, o alla necessità di risolvere la dipendenza energetica, oltre a temi sempre più rilevanti come il lavoro o la sanità, il nuovo Governo dovrà agire rapidamente, senza però bypassare il ruolo del Parlamento, cuore pulsante della democrazia.

Con l'auspicio di porsi quale spazio di dibattito, la Rivista vuole così cogliere l'importanza del momento storico, richiamando l'attenzione sulle istituzioni, sulla loro vita e sul loro funzionamento, sulle riforme proposte e realizzate, promesse e mancate, necessarie o meno, fermo restando che non potrà certo chiedersi alla Legge, alle riforme, di intervenire per colmare i vuoti e le criticità generati dalle pratiche politiche agite per azzerarne appositamente gli effetti.