

Aldo Zanca

Operazione Tridente: assalto alla costituzione

Per iniziare

L'attuale maggioranza di governo si definisce e viene definita "solida". In realtà, e ciò appare evidente, i tre componenti, FdI, Lega e FI, esprimono ognuno posizioni diverse e divergenti su temi cruciali di politica interna e internazionale. Si pensi, per esempio, al posizionamento di ciascuno nei confronti dell'UE o alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, per non parlare del contrasto insanabile tra la proposta di introduzione del premierato e l'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario. I tre partiti si presentano però saldamente uniti nei momenti cruciali, poiché essi hanno stipulato un patto di reciproco sostegno su questioni nevralgiche per ciascuno, anche se esse entrano in conflitto, pur aspro, con quelle di un altro. Il quadro è che FdI tiene alla riforma costituzionale del premierato per affermare una volontà accentratrice venata di autoritarismo; la Lega vuole affermare un nuovo equilibrio dei poteri locali per favorire un separatismo strisciante delle regioni ricche del nord; FI è impegnata a completare l'opera di disarmo della magistratura garantendo forme di impunità a funzionari pubblici, politici e operatori economici. In questo quadro le intenzioni di FdI e Lega stridono fortemente, così come quelle di FI stridono con la visione di FdI, che vede indebolita la propria vocazione securitaria, ma queste intenzioni convergono nell'obiettivo complessivo di trasformare la Repubblica in senso antipopolare e antidemocratico.

Il tridente – premierato, autonomia differenziata e separazione delle carriere dei magistrati – che sembra tuttavia di avere i rebbi piuttosto storti e divergenti, è al centro di un programma di governo orientato, da una parte, a favorire i potentati economici e i ceti più abbienti e, dall'altra, a disarticolare l'impianto istituzionale e a compromettere pericolosamente il delicato ed elastico equilibrio dei poteri, così come delineato dalla Costituzione repubblicana, colpendone al cuore il valore fondativo dell'antifascismo. A questo proposito giova ribadire che tale equilibrio non si mantiene solo con il corretto funzionamento degli istituti lì previsti, ma esso necessita dell'opera costruttiva dei partiti politici, che sono i soggetti insostituibili di una feconda dialettica politica e parlamentare e ai quali la Costituzione ha dedicato poca attenzione. Ma questa è un'altra (dolorosa) storia.

Usiamo l'immagine del tridente per sottolineare che l'attuale compagine di governo sta mettendo in atto un piano d'attacco unitario tendenzialmente eversivo per scardinare l'assetto delle istituzioni democratiche del quadro costituzionale. Il *focus* di tale disegno è la cancellazione dell'anima antifascista della Costituzione, quell'antifascismo che è cultura democratica incarnata nelle istituzioni repubblicane. Si vuole creare un clima che possa fare accettare lo stravolgimento della Costituzione colpendola in alcuni punti così da spezzarne l'intera ossatura e così facendone perdere il valore fondativo, appunto antifascista, della Repubblica. A tal proposito si consideri il tentativo "egemonico" di cambiare la memoria storica derubricando le stragi neofasciste degli anni Settanta e Ottanta a frutto di un teorema messo su dalle sentenze giudiziarie, scagionando così i gruppi al governo di essere la legittima filiazione delle organizzazioni responsabili di quegli eventi. Da qui l'ostinato rifiuto di dichiararsi antifascisti e quindi di accettare pienamente e senza riserve i valori costituzionali. Da qui la riserva di rovesciare questi ultimi e di restaurarne altri alternativi.

Le linee della strategia di FdI, di propaganda politica, sono state espresse da Giorgia Meloni nella sua lettera scritta al "Corriere della sera" il 25 aprile 2023. Questa lettera costituisce il suo manifesto ideologico. Vi si afferma che FdI ha superato la nostalgia del proprio passato fascista ma lo fa senza richia-

mare l'antifascismo. L'antifascismo è stato un "arma di esclusione" che è ormai obsoleta, per cui l'antifascismo oggi è uguale al fascismo, in quanto ambedue sono retaggi del passato. Se la destra non si richiama più al fascismo, l'antifascismo diventa di fatto un residuo inutile. La rimozione della radice antifascista dell'Italia repubblicana è essenziale per la strategia comunicativa di FdI. Se non c'è più il fascismo, secondo la Meloni, non c'è più senso a dichiararsi suoi avversari. La Meloni fa piazza pulita della complessità storica, politica e culturale dell'antifascismo italiano e della Resistenza e rivendica la necessità formale e sostanziale di riformare la democrazia attuale cambiando la Costituzione ed eliminando alla radice i suoi elementi antifascisti, dal momento che il fascismo non c'è più. Quindi né fascisti né antifascisti bensì afascisti. Ma ciò viene smentito dalla evidente vocazione autoritaria e autocratica del programma di governo, nel quale non c'è omogeneità né coerenza, ma sicuramente forte affinità circa gli scopi da raggiungere.

Esaminiamo nel merito i contenuti reali dei tre rebbi del tridente.

L'autonomia differenziata

Dei tre temi quello che momentaneamente tiene di più la scena è l'autonomia differenziata per via della straordinaria rapidità con cui sono state raccolte le 500.000 firme e oltre (anche grazie alla sopravvenuta possibilità di firmare telematicamente) a sostegno del referendum abrogativo. Si può pensare che, sull'onda della battaglia referendaria, si possa determinare sia una forte alleanza dei partiti di opposizione sia un movimento di opinione pubblica che possa orientare le scelte elettorali.

Vediamo rapidamente come stanno le cose¹ e perciò è opportuno fare un sia pur rapido riassunto delle puntate precedenti. Nel 2001 l'allora maggioranza di centro-sinistra approvò di stretta misura la riforma del Titolo V della Costituzione, confermata dal referendum popolare. Bassanini la presentò come la «più grande riforma costituzionale finora approvata dall'entrata in vigore della Costituzione. Essa trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale, e sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia». L'operazione era politicamente volta ad arginare le tendenze secessionistiche, la cosiddetta *devolution*, espresse dalla Lega Nord, che metteva in discussione l'unità territoriale del paese e minacciava di romperla staccando le regioni del Nord dal resto. In realtà alla Lega interessava in quel momento solo la competenza esclusiva nelle materie che potessero caratterizzare le cosiddette regioni padane con le loro tipicità storico-territoriali, *in primis* l'istruzione e la sanità. Infatti la riforma Bassanini deluse la Lega che la avversò coinvolgendo in una più ampia prospettiva di riforma delle istituzioni l'intero schieramento di centro-destra.

Tuttavia la spinta secessionista fu frenata, tanto che in seguito la Lega ha lanciato il progetto di proporsi come partito nazionale, avendo nel frattempo modificato la propria linea politica in senso sempre più accentuato di destra estrema in un frullato di putinismo, trumpismo e vannaccismo.

Bisogna riconoscere che la riforma attuata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 costituì, al di là della lettera e nella sua concreta attuazione, una ghiotta occasione per i gruppi di pressione di ogni tipo per infiltrarsi nei gangli del potere e certamente, a conti fatti, non ha affatto contribuito a rilanciare il ruolo delle regioni con il loro deludente risultato in termini di valorizzazione delle risorse territoriali.

L'esperimento di una Lega nazionale però non è riuscito e di esso sono rimasti solo alcuni avamposti sparsi nei territori per gestire stanche posizioni di potere. Il tema è stato ripreso prontamente con la vittoria della destra del 2022, giocando la carta della piena attuazione del Titolo V attraverso l'approvazione, nel corrente 2024, della legge che definisce le procedure legislative e amministrative da seguire per giungere a una intesa tra lo Stato e le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata.

¹ Una documentazione ampia e dettagliata si trova nel sito della Camera dei deputati, mentre un'approfondita analisi è quella di Nicola Colaanni, questionegiustizia.it.

Autonomia differenziata significa una forma di potestà legislativa, originariamente propria delle regioni a statuto speciale, trasferibile dal 2001 anche alle regioni a statuto ordinario, sulle competenze che, secondo l'articolo 117 della Costituzione, appartengono alla legislazione concorrente con lo Stato. Adesso viene usata per indicare il trasferimento alle regioni a statuto ordinario che lo richiedono di competenze comprese tra quelle che la Costituzione definisce «materie di legislazione concorrente», cioè di competenza dello Stato e delle regioni. Nel passato, invece, l'autonomia differenziata si riferiva solo alle regioni a statuto speciale.

L'art. 117 della Costituzione stabilisce che lo Stato mantiene la competenza legislativa esclusiva in una serie di materie specificamente elencate, mentre il comma 3 dello stesso articolo decreta che le Regioni possono legiferare nelle materie di competenza concorrente, nel rispetto dei principi fondamentali definiti dallo Stato. Tale "concorrenza" ha perso però il suo significato di *complementarietà*, configurando un'antitesi proprio sui principi fondamentali e generando, emblematicamente in materia sanitaria, un federalismo atipico e artificioso, non solo per le dinamiche istituzionali messe in campo (legislazione concorrente), ma anche per la sua genesi anomala nella misura in cui di norma gli Stati federali nascono da entità autonome che si uniscono e non da uno Stato unitario che si frammenta, come si vuole che accada in Italia. Il federalismo è centripeto piuttosto che centrifugo. Un federalismo per aggregazione è forte, un federalismo per divisione è debole. Esempi storici ne sono gli Usa e la Germania.

La riforma del Titolo V – delegando a Regioni e Province autonome l'organizzazione e la gestione dei servizi – puntava a un federalismo *solidale*, ma ha finito per generare una deriva regionalista tendenzialmente secessionistica, specialmente per quanto attiene ai servizi sanitari, con 21 differenti sistemi sanitari dove l'accesso ai servizi e alle prestazioni sanitarie è profondamente diversificato e iniquo. A fronte di un diritto costituzionale che garantisce "universalità ed equità di accesso a tutte le persone" e alla legge 833/78 che conferma la "globalità di copertura in base alle necessità assistenziali dei cittadini", i risultati smentiscono chiaramente i principi fondamentali su cui si basa il SSN. Infatti, le inaccettabili diseguaglianze regionali e locali attestano che l'universalità e l'equità di accesso ai servizi sanitari, la globalità di copertura in base alle necessità assistenziali dei cittadini, la portabilità dei diritti in tutto il territorio nazionale e la reciprocità di assistenza tra le regioni rappresentano oggi un obiettivo clamorosamente mancato, mentre la centralità della persona, la responsabilità pubblica per la tutela del diritto alla salute, la collaborazione tra i livelli di governo del SSN, la valorizzazione della professionalità degli operatori sanitari e l'integrazione socio-sanitaria presentano innumerevoli e serie criticità.

L'autonomia differenziata non riguarda eventuali semplici modifiche agli assetti amministrativi, ma un complessivo riassetto delle responsabilità su tutte le principali politiche economiche e sociali, a partire da istruzione e sanità. Peraltro nessuna regione ha sinora motivato le sue richieste in base alle sue specifiche condizioni, né viene chiesto loro di farlo, ed è quindi chiaro che tutte le regioni a statuto ordinario possono cercare di ottenere tutte le competenze, indipendentemente dalle proprie effettive esigenze e capacità amministrativo-gestionali. Non è stato mai spiegato come spostare questi poteri dallo Stato alle regioni potrebbe migliorare la situazione dei cittadini, e come le stesse regioni potrebbero usare con efficacia i nuovi poteri, del tutto simili a quelli di uno Stato sovrano. È invece prevedibile che concedere maggiore autonomia alle regioni aumenterà le disuguaglianze tra i territori e peggiorerà i servizi già carenti in alcune regioni. Con la presente proposta di autonomia non c'è alcuna garanzia che si possa realizzare un allineamento delle prestazioni garantite a tutti i cittadini, anzi è probabile che si cristallizzino definitivamente i divari di cittadinanza tra i territori. Si va dicendo che non cambierà nulla, ma ciò è vero solo per l'anno in cui si stipulerà l'accordo, mentre negli anni successivi comincerà a funzionare un meccanismo che provocherà la divaricazione dei finanziamenti a danno delle regioni più deboli.

È bene precisare che in realtà l'opinione pubblica è poco informata sull'argomento. Secondo un sondaggio di Nando Pagnoncelli ("Corriere della Sera" del 13 febbraio 2024), solo il 13% degli italiani ha

seguito la proposta con attenzione, mentre il 58% sa poco o nulla dei suoi effettivi contenuti. Abbiamo a che fare con una delle tante leggi che vengono approvate senza che l'opinione pubblica sia adeguatamente informata dei contenuti e delle conseguenze che ne deriveranno per la propria condizione esistenziale. La Banca d'Italia, già in un suo documento del 13 giugno 2023, ha sottolineato che:

«le decisioni in merito alla configurazione dell'autonomia differenziata richiedono un'accurata e oggettiva disamina dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dal decentramento di ciascuna specifica funzione, tenendo conto anche del contesto locale». [A tal fine sarebbe] «consigliabile prevedere un'istruttoria per ciascuna materia (ed eventualmente per specifiche funzioni all'interno della materia considerata), suffragata da un'analisi basata su metodologie condivise, trasparenti e validate dal punto di vista scientifico, per valutare i vantaggi del decentramento rispetto allo *status quo* – sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese».

Queste sagge e tempestive raccomandazioni sono state del tutto disattese. L'economista Paolo Balduzzi ha affermato che «appare imprescindibile, e prima di un qualunque ulteriore avanzamento legislativo, introdurre strumenti di misurazione oggettiva dei risultati storici delle varie regioni nelle diverse materie».

Già nel 2017 Roberto Bin osservava con grande acutezza:

«Le “23 materie” che hanno costituito la rivendicazione del Veneto sono per lo più fatte di micro-competenze o semplici compiti, che però possono rivestire un significato notevole sul piano dei rapporti tra regione e interesse generale: spostare sulla regione, per esempio, una serie di “determinazioni” in materia ambientale – come la definizione delle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti – non sembra un'acquisizione tale da rafforzare il ruolo politico e programmatico della regione nel settore; mentre “liberare” l'approvazione del piano paesaggistico e delle autorizzazioni paesaggistiche dal consenso, rispettivamente, del ministero e delle soprintendenze significa abbattere quel tanto di protezione degli interessi pubblici che ancora sussiste. Insomma, quello a cui la regione sembra puntare non è una diversa politica ambientale, ma piuttosto liberare la mano dei privati dai vincoli posti a tutela dell'ambiente e del paesaggio e consentire alla regione di favorire interessi locali».

Oggi questi propositi non sono cambiati e anzi c'è fretta di concludere. La discussione sull'autonomia differenziata si sta svolgendo trascurando qualunque richiamo a un principio essenziale: la sussidiarietà. La sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003, di poco successiva alla riforma del Titolo V, individua la *ratio* e il principio ispiratore, che deve regolare il trasferimento delle competenze e delle risorse tra Stato ed enti locali, nel principio di sussidiarietà contenuto nell'art.118, mettendo in guardia dal rischio di «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze». La sentenza presenta una concezione di sussidiarietà elevata a principio e criterio generale per l'organizzazione legislativa e amministrativa della Repubblica.

Per chiarire cosa debba intendersi correttamente per sussidiarietà, si può ricorrere per analogia al comma 3 dell'articolo 118, che si riferisce alle iniziative della società civile: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Ciò deve essere incoraggiato quando le istanze della società civile dimostrano di essere in grado di realizzare le finalità dei valori costituzionali meglio della pubblica amministrazione. La questione del decentramento delle funzioni amministrative è analoga, soprattutto sotto l'aspetto dell'adeguatezza. L'azione degli enti territoriali è adeguata se garantisce concretamente e meglio l'erogazione dei servizi assicurati dallo Stato. Occorre dunque mettere in discussione l'assioma che quanto più i centri di spesa e gli organi gestionali sono vicini ai cittadini tanto più sono efficaci i servizi erogati. È sufficiente passare in rassegna, a una a una, le

23 funzioni che possono essere trasferite alle regioni per rendersi conto che un bel po' di esse, in relazione al complessivo interesse nazionale, rischierebbero un affievolimento quantitativo e qualitativo passando dallo Stato alle regioni. Ovviamente questo ragionamento non vale più se si privilegiano gli interessi egoistici delle singole regioni e quelli dei privati alla ricerca di profitti.

L'autonomia differenziata non può essere considerata come un tentativo per acquisire più potere e più risorse, ricevere le funzioni di cui all'art. 116.3 non è un "diritto" delle regioni. La Costituzione italiana non delinea una Repubblica semplicemente liberal-democratica, ma una Repubblica orientata al perseguimento di certi valori, sintetizzati per tutti negli articoli 2 e 3: la Repubblica «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», e si impegna a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il decentramento e l'autonomia sono allora "adeguati" se sono capaci di perseguire questi valori e questi diritti meglio e di più di quanto sia capace lo Stato. E questa è una questione che può essere risolta solo applicando il principio della sussidiarietà, che è "la metafora dell'interesse nazionale" (Andrea Morrone). Si può concedere dunque una maggiore autonomia legislativa alle regioni che la richiedono, quando esse siano in grado di assicurare interventi migliorativi rispetto al livello statale e sempre bilanciandoli con i complessivi interessi nazionali. Alla luce dell'esperienza storica proprio delle regioni, ciò è una cosa tutta da dimostrare.

Ha tenuto banco l'argomento dei LEP, livelli essenziali delle prestazioni, che nella legge vengono così definiti: «soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali». È sintomatico che si stabilisce che il loro periodico aggiornamento avvenga «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili», introducendo così un vincolo di subordinazione delle prestazioni alle risorse, che contraddice nettamente la chiara giurisprudenza costituzionale in materia di LEP, *ex multis* la sentenza n. 275 del 2016, secondo la quale «è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», che sancisce il criterio esattamente opposto.

E però nell'art. 8 della legge si dice che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Sembrerebbe dunque che la legge debba essere realizzata a costo zero, rendendo incomprensibile come colmeranno il loro attuale disavanzo Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia e Sicilia. «La possibilità concessa alle Regioni ricche (il Nord) di trattenere più gettito fiscale – dice Pierino Di Silverio, segretario dell'Anaa – configura un extra finanziamento destinato ad alimentare prestazioni sanitarie aggiuntive per alcuni cittadini rendendo un diritto costituzionale funzione del reddito e della residenza. Chi risiede in Regioni "forti" si curerà, gli altri potranno solo aspettare o migrare o rinunciare alle cure, come già fanno 4,5 milioni di italiani. Un sistema indebitato e sottofinanziato, che esplicitamente esclude "aggravi" per la finanza pubblica, come potrà colmare l'attuale differenza del 25% di spesa sanitaria individuale tra Nord e Sud?»². Al principio della cittadinanza si sostituisce il principio della residenza, una sorta di cittadinanza regionale, che sarà determinante per l'accessibilità ai diritti fondamentali, con evidente gravissima lesione dell'eguaglianza di tutti i cittadini.

² Per approfondire si veda *L'autonomia differenziata in sanità*, Osservatorio GIMBE, 2/2024, www.gimbe.org.

Definire i LEP – osserva Francesco Pallante – si è rivelato un compito difficile, poiché non tutti i diritti costituzionali sono “scomponibili” in prestazioni misurabili. E anche là dove sono stati fissati i LEA (livelli essenziali di assistenza nella sanità) il risultato è stato che non hanno stabilito il livello minimo al di sotto del quale non andare, ma si sono, in realtà, rivelati un obiettivo da perseguire. Ben dieci regioni su venti non riescono a soddisfare tali parametri essenziali.

Inoltre il presidente della Svimez Adriano Giannola ha sostenuto: «L'autonomia differenziata non solo penalizzerà i cittadini del Sud ma indebolirà anche le regioni del settentrione. [Essa] farà male al Sud senza creare nessun beneficio al Nord perché la conseguenza sarebbe un indebolimento complessivo delle politiche pubbliche (energetiche, industriali e infrastrutturali), con una frammentazione degli interventi rendendo anche le economie del Centronord più deboli rispetto alla competizione internazionale». D'altra parte anche le regioni del Nord sarebbero svantaggiate dal progetto, sia perché il Sud è un mercato essenziale per il Nord, sia perché le ampie differenze interne alle stesse regioni verrebbero aumentate dall'allocazione delle risorse, che andrebbe comunque ad avvantaggiare le aree più ricche e meglio organizzate.

Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione stabilisce che le regioni possono chiedere di avere «condizioni particolari di autonomia» nella gestione delle 20 materie concorrenti e nella gestione di altre tre materie di competenza esclusiva dello Stato (l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). La concessione di maggiore autonomia delle regioni che ne fanno richiesta può avvenire solo con una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

La nuova legge definisce i «principi generali» da seguire per assegnare maggiore autonomia alle regioni che ne fanno richiesta, nel rispetto del già citato articolo 116 della Costituzione. In più, fissa la procedura con cui dovranno essere approvate le eventuali intese tra lo Stato e le regioni. Alle regioni può essere concessa maggiore autonomia solo dopo che siano stati determinati i LEP.

Bisogna osservare che le procedure fissate dalla legge Calderoli riducono il ruolo del Parlamento alla pura e semplice ratifica di quanto deciso dalla trattativa Stato-regioni. Avviene così che il Parlamento, che è l'organo preposto alla realizzazione dell'interesse generale nazionale, non può esercitare i propri poteri decisionali su una materia che lo riguarda eminentemente, nella misura in cui riguarda la riduzione delle competenze statali e il loro trasferimento alle regioni. È previsto, infatti, che, una volta raggiunta l'intesa tra le delegazioni trattanti per conto dello Stato e della regione, il Parlamento deve esprimersi entro 60 giorni mediante un “atto di indirizzo” obbligatorio ma non vincolante, di cui il governo terrà conto, finché e come vuole, per definire il contenuto finale dell'intesa, eventualmente dopo un'ulteriore fase di trattativa con la regione. Infine l'intesa sarà formalmente sottoscritta dallo Stato e dalla regione e trascritta in un d.d.l. d'iniziativa governativa che le Camere potranno approvare a maggioranza assoluta dei componenti o respingere in blocco³. È esclusa la possibilità di emendare il d.d.l. Si tratta di una pura ratifica, che mortifica gravemente il ruolo del Parlamento. Con questa procedura è possibile che una o più regioni con un indirizzo politico omogeneo a quello del governo ottengano facilmente il trasferimento di tutte le funzioni possibili. Siamo in presenza di un ulteriore tassello di un disegno autoritario

³ Per giungere alla definizione dell'intesa finale tra Governo e singola regione, si prevede in sequenza una ventina di passaggi formali: deliberazione della Giunta regionale, parere degli enti locali, trasmissione al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutazioni dei Ministeri competenti, avvio del negoziato con la Regione richiedente, schema di intesa preliminare della Presidenza del Consiglio, relazione illustrativa, passaggio in Conferenza Unificata per il parere, trasmissione alle Camere per gli atti di indirizzo, eventuale ulteriore negoziato, stesura dello schema definitivo dell'intesa, approvazione dello schema da parte della regione, deliberazione della PdC sullo schema definitivo, predisposizione del ddl di approvazione, sottoscrizione finale dell'intesa, trasmissione del testo e della relazione alle Camere per la conseguente deliberazione.

che pone nelle mani dell'esecutivo, escludendo di fatto il legislativo, gli strumenti per ridisegnare la mappa istituzionale del paese, aggravandone i difetti e le diseguaglianze.

A proposito delle intese osserva Nicola Colaianni:

«Il difetto principale sta [...] nell'aver adottato nel 2001 il *procedimento delle intese previsto dall'art. 8, co. 3, Cost. per regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose* diverse dalla cattolica. Ma l'assimilazione è del tutto impropria. Quelle intese non privano né menomano poteri dello Stato, come invece quelle con le regioni, ma sono finalizzate a rendere effettiva la libertà di religione e di culto dei cittadini aventi parte nelle confessioni stipulanti e ad estendere loro, in aderenza al principio dell'uguale libertà di tutte le confessioni religiose ex art. 8, co. 1, norme favoritive (efficacia civile del matrimonio religioso, otto per mille ecc.) riconosciute alle altre confessioni e, in particolare, alla chiesa cattolica. Fu questa sostanzialmente la ragione per cui si ritenne di assimilare la legge di approvazione delle intese a quella di approvazione degli statuti regionali prevista dall'art. 123 vecchia formulazione, che esprimeva allora [...] “il massimo di autonomia riconosciuta all'interno dell'ordinamento dello Stato”. Tale legge è pacificamente inemendabile [...], a meno che non si tratti di punti in cui la legge non è fedele all'intesa [...]. Non sono ammessi, invece, emendamenti di sostanza perché essi inciderebbero, diminuendola o azzerandola, sull'effettività dei diritti di libertà individuali e confessionali.

Senonché *le intese governo-Regioni, invece, sono volte a trasferire competenze legislative costituzionalmente assegnate allo Stato e, quindi, a spogliarne il Parlamento*, per cui è irragionevole che il disegno di legge di approvazione non possa essere emendato al fine di trattenere la funzione legislativa in alcune materie in capo al Parlamento» [corsivi nostri].

Per supportare il lavoro della Cabina di regia per la determinazione dei LEP, è stato nominato il “Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, con 61 esperti presieduti da Sabino Cassese. Nel rapporto conclusivo, Cassese ha sottolineato le difficoltà per determinare con precisione che cosa siano i LEP:

«La scarsa chiarezza, talvolta anche semplicemente linguistica, la frammentarietà degli interventi legislativi e la varietà delle pronunce della giurisprudenza, specie costituzionale, in tema di individuazione dei LEP determinano la difficoltà di operare una definizione completa, materia per materia, ambito per ambito, di ciascun livello essenziale delle prestazioni».

Considerando l'esperienza dei LEA della Sanità, è facile prevedere che l'autonomia differenziata non farà altro che aggravare i profondi divari già esistenti tra Nord e Sud e avrà un impatto sullo sviluppo generale del paese nella misura in cui diventerebbe più complicato programmare le misure economiche nazionali. Non si può dimenticare la disastrosa gestione dell'emergenza Covid a livello regionale autonomo, quando la Lombardia, regione ricca ed avanzata, non è nemmeno riuscita a implementare un sistema efficace per la prenotazione dei vaccini.

Sotto il profilo dell'istruzione l'autonomia colpirebbe gravemente il sistema scolastico con un vero processo separatista in cui si avrebbero programmi diversi a livello regionale, sistemi di reclutamento territoriale del personale e funzionamenti differenziati. È un fatto che la Lega, largamente dominante nelle regioni del Nord, ha una connotazione ideologica orientata verso il populismo e l'identitarismo e non si farebbe scrupolo di utilizzare l'intero sistema scolastico come un apparato ideologico regionale per orientare culturalmente la popolazione.

Ogni regione potrebbe chiedere per sé tutte e ventitré le materie previste, cioè praticamente quasi tutte quelle che competono a uno Stato. Mancherebbero solo la difesa, la giustizia e battere moneta. Se questo avvenisse anche solo in una parte consistente, di fatto si assisterebbe a una modifica della Costituzione, eludendo l'art. 138, in quanto verrebbe leso il principio di unità e indivisibilità della Repubblica

(art. 5). Il regionalismo differenziato potrebbe essere preso in considerazione solo se, oltre alla previa definizione dei LEP e alla loro effettiva applicazione, venissero accettate esclusivamente le richieste validamente motivate da specifiche peculiarità del territorio e da conclamate capacità amministrative e gestionali. Ma non è questo che si vuole, si vuole invece dare mano libera alle regioni del nord, che sono le più ricche, e contemporaneamente delegare e frammentare le competenze dello Stato che avrebbe grosse difficoltà a condurre una politica unitaria e coerente su tutto il territorio nazionale.

L'autonomia differenziata si configura come un tassello fondamentale della tendenza/obiettivo di smantellamento dello Stato sociale e di indebolimento dei servizi in favore dell'imprenditoria privata, in linea con la prassi economica neoliberista volta alla concentrazione della ricchezza in poche mani e al conseguente allargamento della forbice delle disuguaglianze.

Il premierato

Negli scorsi numeri di questa rivista abbiamo a lungo trattato il tema del presidenzialismo e del premierato. Qui desideriamo aggiungere solo alcune altre considerazioni a maggior chiarimento.

Per potere fare ingoiare la polpetta avvelenata del premierato si vuol lasciare intendere che si tratta di una modifica costituzionale tutto sommato marginale e che essa ha lo scopo di garantire stabilità politica e governabilità, rafforzando la blanda razionalizzazione dei rapporti tra governo e parlamento. Per confermare la falsità di tale affermazione, non bisogna soffermarsi alla sola elezione diretta del Presidente del Consiglio, che è solo un po' la copertina dell'intero provvedimento, ma bisogna riflettere attentamente sull'affermata "contestualità" tra elezione del Presidente ed elezione dei deputati e senatori. Il d.d.l. costituzionale prevede infatti che la legge elettorale, tutta da scrivere, assegni un premio «che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio»⁴. "Contestualmente" significa quindi che l'indicazione delle liste e dei candidati per la Camera e per il Senato e del candidato alla Presidenza del Consiglio, debbono essere contenuti in una stessa scheda. Se infatti all'elettore fossero consegnate tre schede corrispondenti alla designazione dei tre organi, si potrebbero avere maggioranze contrastanti fra l'elezione del Presidente del Consiglio e quella di una delle due o di entrambe le Camere. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio esige necessariamente il divieto di voto disgiunto per evitare la replica della fallimentare esperienza dello Stato di Israele.

Quindi, a ben vedere, la chiave di volta della riforma è affidata alla *condenda* legge elettorale, che è una legge ordinaria che non richiede nessuna specifica maggioranza qualificata e che quindi può essere agevolmente approvata in qualsivoglia forma dall'attuale maggioranza, che ha instaurato un monocameralismo di fatto, poiché, come si può osservare, le leggi che vengono approvate da un ramo del Parlamento passano all'altro ramo che le approva senza battere ciglio nell'identica versione trasmessa. Le navette sono sparite.

Il d.d.l. subordina sostanzialmente la composizione delle Camere e la determinazione degli equilibri tra gli schieramenti all'esito dell'elezione del Presidente del Consiglio. Si provoca così un capovolgimento del processo di legittimazione dell'indirizzo politico rispetto a come è indicato dalla Costituzione: non è più la selezione dei rappresentanti parlamentari a determinare l'indirizzo politico attraverso la successiva formazione del Governo, al contrario, la determinazione dell'indirizzo politico è del tutto affidata, anche per effetto del premio, all'investitura elettorale del Presidente del Consiglio dei Ministri. Di fatto il

⁴ È difficile immaginare che con questo calco si possa confezionare una legge elettorale esente da ogni censura di incostituzionalità, ma è comunque probabile che la maggioranza tenti l'azzardo, contando sui tempi lunghi di un eventuale intervento della Corte costituzionale o su nessun intervento. D'altronde, come è avvenuto con il Porcellum, è pensabile che anche una sentenza demolitoria non avrebbe riflessi sul mantenimento della legislatura. E comunque forse è la stessa norma costituzionale che è incostituzionale.

voto di fiducia, formalmente mantenuto, perde ogni suo significato, in quanto l'indirizzo politico è pre-determinato dall'elezione del Presidente del Consiglio, che entra in Parlamento già con la sua maggioranza formata come conseguenza dell'investitura elettorale del leader. Il baricentro del circuito fiduciario viene ricollocato nell'esecutivo, che diventa il perno del sistema sostituendosi al Parlamento. Ecco la leva che serve per l'abbattimento della Repubblica parlamentare.

Ciò appare coerente sia con l'enfasi della votazione plebiscitaria sia con il principio maggioritario, così come declinato dalla costituzionalizzazione del premio elettorale, senza dire della perdita dei contrappesi a tutela delle minoranze e dell'opposizione, che vedono chiudersi tendenzialmente i propri spazi di manovra. Ridurre la responsabilità politica tutta al momento elettorale, irrigidendo e quasi annullando la dialettica parlamentare, apre la strada alle forme più malsane della gestione della politica. È, peraltro, inevitabile il sospetto di incostituzionalità per lesione del principio di libertà del voto, di cui all'art. 48 Cost., e del divieto di mandato imperativo, di cui all'art. 67 Cost. L'elettore è infatti costretto a votare con un'unica scheda per un organo legislativo (Camere) e un organo esecutivo (Presidente del Consiglio) e a votare in maniera obbligatoriamente omogenea per Camera e Senato.

La disciplina prevista dal d.d.l. costituzionale non chiarisce quale sia la natura del collegamento tra il Presidente del Consiglio eletto e la sua maggioranza, poiché ci si limita a disporre che i parlamentari collegati con il Presidente del Consiglio beneficino di un premio che permetta al Presidente del Consiglio ed eventualmente al suo successore di disporre di un'ampia e stabile maggioranza.

«D'altro canto – secondo Federico Sorrentino – assegnare a un esecutivo sostenuto da una maggioranza formata grazie a un premio fittizio non corrispondente alla sua consistenza elettorale, ampi poteri nell'elezione del Presidente della Repubblica, della scelta della maggior parte dei giudici costituzionali, dei componenti laici del CSM e della stessa revisione costituzionale, significherebbe non solo rafforzarne il ruolo, ma anche permettere a esso ogni potere, sino all'arbitrio». Né si può non evidenziare «la continua perdita di centralità del Parlamento nella nostra forma di governo: l'abuso della decretazione d'urgenza, che la sentenza 360 del 1996 della Corte costituzionale è riuscita a contenere solo in parte; l'atrofia dei principi e criteri direttivi delle leggi delega; i regolamenti parlamentari utilizzati per comprimere e non valorizzare il confronto politico; l'apposizione frequente della questione di fiducia; l'approvazione delle leggi di bilancio in modo formalmente costituzionale ma materialmente incostituzionale, che nelle fasi decisive del procedimento ai parlamentari non è dato il tempo di valutare; la stessa scarsa qualità e quantità della produzione legislativa» (Orlando Roselli).

Abbiamo molte volte insistito che l'ipotesi del premierato reca in sé l'idea equivoca che si possano risolvere i problemi di evidente natura politica, attinenti soprattutto alla crisi dei partiti, con misure di ingegneria costituzionale e istituzionale, perseguendo il falso obiettivo che così si possa garantire la stabilità di governo, non tenendo conto del mutamento degli scenari politici e scambiando l'instabilità della maggioranza con l'instabilità del Parlamento.

La separazione delle carriere dei magistrati

Con l'approvazione della legge Calderoli, presupposto per la realizzazione dell'autonomia differenziata, con il disegno di riforma costituzionale per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, approvato nel primo passaggio al Senato, e adesso con la proposta Nordio di cambiare l'ordinamento costituzionale della magistratura, si completa il disegno eversivo della destra che punta alla demolizione dei caratteri identificativi della Repubblica.

L'attuale art. 104 Cost. recita: «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». Esso viene così riscritto: «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ed è composta dai magistrati della carriera giudicante e della carriera requirente».

La separazione delle carriere dei magistrati mostra chiaramente dove si vuole arrivare: si tratta di ghettizzare i Pm per poterli poi, con semplici provvedimenti legislativi ordinari e con la normale prassi amministrativa, condurre sotto il controllo stretto del potere esecutivo. «L'intenzione – afferma Nello Rossi – è quella di *annettere all'esecutivo il concreto esercizio dell'iniziativa penale*, riducendo l'ufficio del pubblico ministero a terminale processuale delle forze di polizia, a loro volta sottoposte al comando e all'impulso dei Ministri dell'Interno, dell'Economia e della Difesa». Le procure rappresentano un ganglio estremamente sensibile del sistema giudiziario, nella misura in cui ad esse spetta l'innescare dell'azione penale e la conduzione delle indagini. Esse svolgono questo lavoro in un'ottica rigorosamente giurisdizionale che è quella della ricerca delle effettive responsabilità e della verità, senza quindi contrapporsi alla difesa come alle altre parti del processo.

Se andassero a effetto le intenzioni governative, avendo all'orizzonte anche la sostanziale abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale, il Pm perderebbe la propria autonomia circa l'apertura e la conduzione delle indagini, che sarebbero trasferite alla polizia, organo da sempre sotto il diretto controllo del Ministro degli interni. Il Pm avrebbe nelle mani le risultanze prodotte dalla polizia e si trasformerebbe nell'avvocato della polizia con lo scopo pregiudiziale di “vincere”, cioè di far condannare l'imputato. Il Ministro Nordio ha affermato di voler realizzare una radicale metamorfosi del magistrato del pubblico ministero, trasformandolo in avvocato dell'accusa, privo di poteri di coordinamento dell'attività degli investigatori nella fase delle indagini preliminari e chiamato a sostenere in giudizio le tesi accusatorie delle forze polizia sulla base delle risultanze delle loro indagini autonome non più sotto la direzione del Pm. È di tutta evidenza che così il Pm esce fuori dalla cultura della giurisdizione, non dirige più le indagini e non controlla più la legalità dell'attività della polizia giudiziaria.

Il Pm non è un avvocato dell'accusa, non ha l'impegno di ottenere la condanna (come invece l'avvocato ha il dovere di fare il possibile per ottenere la sentenza più favorevole al suo cliente), ma ha l'obbligo di indagare per la verità, cioè cercando anche le prove a favore dell'indagato, se ce ne sono, che lo scagionano, tanto che se si convince che l'indagato sia innocente deve chiedere al Gup l'archiviazione e, pure, se al termine del dibattimento si convince che la prova che si è formata davanti al giudice non confermi l'ipotesi accusatoria, anche se il suo compito è stato di sostenerla in udienza, deve chiedere l'assoluzione dell'imputato. Tutto questo a maggiore garanzia dell'imputato di come sarebbe se il Pm fosse l'avvocato dell'accusa.

Tra parentesi, le personalità eccellenti con questo nuovo sistema non entrerebbero nemmeno nel mirino delle indagini in quanto tutelate dal potere esecutivo, ormai capace di manipolare i Pm così da indurli a non avviare o a pilotare le indagini. Sarebbe questa un'operazione fatta in nome del tanto declamato garantismo?

È da molto tempo che si susseguono gli attacchi alla Magistratura per indebolirne la capacità di contrasto dei crimini tipicamente commessi dai cosiddetti “colletti bianchi”, intendendo nel caso soprattutto politici e affaristi. Nel 2011 il Governo Berlusconi presentò un progetto che fu definito dal Ministro della giustizia Alfano, una riforma “epocale” della giustizia, che si incentrava sulla rottura del modello costituzionale dell'unicità della magistratura. A testimonianza del grande favore da parte degli avvocati penalisti verso l'indebolimento del ruolo della Magistratura, spicca la proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare presentata dall'Unione delle Camere penali nel 2017. È ovvio che gli avvocati intravedono in questa prospettiva un potenziamento del loro ruolo, anche sotto il profilo economico. La proposta sostanzialmente prevedeva la divisione delle carriere con l'istituzione di due separati Consigli superiori e incideva sull'obbligatorietà dell'azione penale prevedendo che il Pm ha l'obbligo di esercitare l'azione penale «nei casi e nei modi previsti dalla legge».

Oltre a quella del ministro Nordio, sono stati presentati nella corrente legislatura cinque proposte di riforma costituzionale, quattro pendenti alla Camera e una al Senato, tutte con la stessa intitolazione

«Modifiche all'art. 87 e al titolo IV della parte II della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura». Il disegno di riforma Nordio, che ha già al suo attivo la cancellazione del reato di abuso d'ufficio che innesca un ampio programma di impunità dei reati dei colletti bianchi, ricalca la "riforma epocale" di Alfano e delle successive proposte, insistendo sul principio della separazione delle carriere, ma presenta alcune significative differenze. Nello stesso provvedimento che ha affossato l'abuso d'ufficio, c'è l'inappellabilità da parte del Pm della sentenza di assoluzione in primo grado di una serie di reati. È chiaro che si tratta di un'anticipazione del rilancio della inappellabilità generalizzata tentata da Berlusconi e bocciata dalla Corte costituzionale.

Al centro del progetto Nordio c'è anche la rottura del modello costituzionale della unicità della magistratura, con la creazione di due distinti Consigli superiori per amministrare i due corpi separati dei magistrati giudicanti e requirenti. A differenza degli altri progetti, Nordio lascia inalterata la composizione dei membri elettivi del Consiglio Superiore della Magistratura fatta da due terzi di togati contro un terzo di membri di derivazione politica, ma c'è una diversità nelle modalità della scelta. I membri togati vengono scelti per sorteggio. I membri laici vengono anch'essi scelti per sorteggio, ma all'interno di una platea di soggetti designati dal Parlamento in seduta comune mediante elezione.

Anche il progetto Nordio sottrae ai due Csm la competenza disciplinare, affidata a un organo creato ad hoc, denominato Alta Corte disciplinare, composta da sei membri laici e nove membri togati. Tre membri laici sono nominati dal Presidente della Repubblica e tre sono nominati per sorteggio da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune. I membri togati (sei provenienti dalla carriera giudicante e tre dalla carriera requirente) sono scelti per sorteggio solo fra i magistrati che abbiano almeno venti anni di servizio e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità. Contro le sentenze disciplinari, anche se attengono a diritti, non è ammesso il ricorso per cassazione. Si potrà solo proporre appello dinanzi alla stessa Corte, che giudicherà in diversa composizione. A differenza delle altre proposte, la riforma Nordio non modifica l'art. 112 Cost. sull'obbligo del Pubblico Ministero di esercitare l'azione penale.

Le norme originarie relative al passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante e viceversa furono modificate nel 2006, con conseguente notevole cambiamento del sistema preesistente. A seguito di tale riforma ordinamentale, infatti, le funzioni requirenti di primo grado potevano essere conferite solo a magistrati che avessero conseguito la prima valutazione di professionalità, vale a dire dopo quattro anni dalla nomina. Tale riforma comportava una netta separazione delle funzioni giudicanti e requirenti e restringeva notevolmente la possibilità per i magistrati del passaggio da una funzione all'altra. La separazione delle funzioni è stata resa ancora più stringente dalla riforma Cartabia, stabilendo la regola generale che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa può essere effettuato una sola volta nel corso della carriera, entro il termine di 9 anni dalla prima assegnazione delle funzioni. Osserva Nello Rossi:

«Se per 'separazione delle carriere' dei giudici e dei pubblici ministeri si intende una netta divaricazione dei percorsi professionali e la diversità dei contesti organizzativi nei quali vengono svolti i rispettivi ruoli professionali, allora bisogna prendere atto che, a seguito degli interventi legislativi degli ultimi venti anni, la separazione si è già di fatto realizzata». In realtà i passaggi da una funzione all'altra sono davvero pochi: 24 nel 2019, 25 nel 2020, 31 nel 2021.

L'argomento principale per giustificare la separazione delle carriere fa richiamo al nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione: «il quale impone che il giudice sia non solo imparziale ma anche terzo. E terzietà non può che significare appartenenza del giudice a un ordine diverso da quello del pubblico ministero. [...] La separazione delle carriere serve a rendere il processo penale più equo perché lo assegna a un giudice terzo a garanzia dell'imparzialità della decisione» (Relazione introduttiva della Proposta A.C. n. 23, d'iniziativa del deputato Enrico Costa). Il giudice non sarebbe "terzo" perché l'appartenenza alla stessa

carriera lo renderebbe influenzabile dal Pm, mentre per la stessa ragione la difesa non si misurerebbe ad armi pari, non si troverebbe in posizione di eguaglianza con il Pm. Come è evidente, questa tesi non può in alcun modo essere dimostrata, né logicamente né fattualmente, è solo un argomento retorico. Se l'argomento avesse una qualche validità, esso dovrebbe valere *a fortiori* per i giudici del primo grado rispetto a quelli di appello e tra questi ultimi e i giudici di legittimità. Bisogna peraltro tenere conto che il ruolo del difensore e quello del Pm sono disomogenei: «Il difensore è un privato professionista vincolato dal solo mandato a difendere, che lo obbliga a ricercare l'assoluzione o comunque l'esito più conveniente per il proprio assistito (che lo retribuisce per questo) a prescindere dal dato sostanziale della sua colpevolezza o innocenza. Il Pm, invece, condivide con il giudice l'obbligo di ricerca della verità storica dei fatti e le sue indagini devono obbedire al criterio della completezza ed oggettività, con previsione di rigorosi requisiti di forma stabiliti a pena di invalidità; il Pubblico ministero che redige un atto è un pubblico ufficiale che risponde disciplinarmente e penalmente della veridicità ideologica degli atti da lui documentati; il Pubblico ministero non è votato – “comunque e sempre” – alla formulazione di richieste di condanna, ma si determina a richieste assolutorie ogni qualvolta reputi che il quadro probatorio sia carente; formula le proprie requisitorie in piena libertà di scienza e coscienza, e in sede di udienza riceve tutela anche rispetto a possibili interferenze da parte del capo dell'Ufficio (art. 70 comma 4 ordinamento giudiziario e art. 53 c.p.p.)» (Domenico Gallo).

Sul tema la Corte costituzionale, con la sentenza n. 96 del 2022, ha sostenuto che «Sarebbe poi da escludere la prospettata lesione del principio della parità processuale delle parti, poiché quest'ultimo postula esclusivamente la necessità di garantire “l'eguale diritto alla prova e la formazione della stes[s]a nel contraddittorio delle parti” e non il riconoscimento alle parti stesse di identici poteri e strumenti di azione (è citata l'ordinanza n. 286 del 2003 di questa Corte)».

L'argomentazione contraria alla separazione delle carriere insiste sulla necessità dell'appartenenza del Pm alla cultura della giurisdizione⁵. Il Pm svolge un ruolo di controllo sulla legalità dell'operato della polizia giudiziaria che lo rende più vicino al giudice piuttosto che all'avvocato della polizia, come avviene, per esempio, negli Usa, sul cui ordinamento penale ci sarebbe molto da dire riguardo alle garanzie dell'imputato. Una volta separato dalla magistratura giudicante, il Pm è inevitabilmente destinato a finire assoggettato al controllo politico, secondo il modello della Polonia e dell'Ungheria, ed è in questa tendenza che si rivela l'intenzione profonda dell'intera proposta di riforma, cioè la volontà dell'attuale maggioranza «che l'assetto istituzionale della magistratura vada complessivamente modificato nel senso di una discrezionalità dell'esercizio dell'azione penale e di una sottoposizione dell'organo requirente al potere esecutivo, che lo tramuti in un uomo di governo inserito in una prospettiva strettamente gerarchica nel sistema burocratico, mobile e revocabile, sulla falsariga dei sistemi prima napoleonici, poi italiani (cfr. r.d. n. 3781/1859 e, poi, la formula bifasica del Pm e del giudice istruttore) e, infine, inglesi e americani» (Valentina Maisto).

La separazione delle carriere è propedeutica, è un obiettivo intermedio, su cui converge gran parte dell'avvocatura, per intervenire successivamente con ulteriori provvedimenti fino a scardinare e trasformare del tutto l'attuale figura del Pm verso forme di protagonismo e la ricerca ad ogni costo del risultato dell'accusa fino allo smarrimento della cultura delle garanzie. È ipotizzabile che in talune circostanze, quando la colpevolezza dell'imputato è dubitativa, il Pm, nella sua nuova veste di avvocato della polizia (all'americana!), operi deliberatamente in maniera tale da appesantire la posizione dell'imputato per ottenerne la condanna anche in contrasto con le risultanze processuali.

Come abbiamo accennato, l'abolizione dell'obbligatorietà dell'azione penale è all'orizzonte come inevitabile corollario della separazione delle carriere e la sottoposizione dei Pm al potere esecutivo. Nella re-

⁵ Sui rapporti giudice-pubblico ministero-avvocato: Paolo Borgna, *Separazione delle carriere dei magistrati*, diritto-didifesa.eu, 2 agosto 2020.

lazione scritta da Piero Calamandrei della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione si legge: «L'azione penale è pubblica e il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla in conformità della legge, senza poterne sospendere o ritardare l'esercizio per ragioni di convenienza». L'esito espresso dall'art. 112 è risultato molto più rigido: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale».

Nella realtà quest'obbligo non ha avuto concreta e completa applicazione, nel senso che moltissime denunce e *notitiae criminis* non hanno alcun seguito e la causa oggettiva di ciò è la scarsa entità delle risorse, in termini di personale, strutture e servizi, destinate all'amministrazione della giustizia. E questo è l'argomento principale che la destra adduce per giustificare l'eliminazione o la forte attenuazione dell'obbligo dell'azione penale, così da consentire al potere esecutivo la possibilità di bloccare o pilotare le inchieste.

Le tre proposte di legge Costa, Giachetti e Morrone ed altri, che riecheggiano la proposta di revisione costituzionale delle Camere penali, vanno molto oltre la separazione delle carriere sino alla riscrittura dell'art. 112 della Costituzione. Al testo attuale che recita: «Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale», si propone di aggiungere: «nei casi e nei modi previsti dalla legge ordinaria». Scopo dichiarato è «riportare l'esercizio dell'azione penale, nei fatti ampiamente discrezionale, nell'alveo della previsione legislativa prevedendo che sia la legge «a stabilire forme e priorità dell'esercizio dell'azione penale».

Così, più che modulare con legge ordinaria l'obbligatorietà dell'azione penale, si sottrae al principio il suo valore costituzionale perché l'obbligatorietà non sarebbe più un obbligo costituzionale. Infatti l'obbligatorietà da attuare con legge ordinaria lascia decidere alle maggioranze politiche di turno l'*an*, il *quando* ed il *quomodo* dell'esercizio dell'azione penale e sostituisce al canone dell'obbligatorietà quello della piena discrezionalità del legislatore ordinario, il quale in ogni momento potrà rimodellare, anche, come insegna l'esperienza, con decreti legge, la direzione ed il corso della giustizia penale secondo le convenienze del momento.

Quando il mancato tempestivo esercizio dell'azione penale è dovuto al limite oggettivo della capacità di smaltimento non solo delle Procure ma dell'organismo giudiziario nel suo complesso, l'articolo 112 è rispettato: «di un'obbligatorietà nel senso pieno del termine non è possibile parlare in concreto [...]. A essere obbligato, anche a causa della carenza dei mezzi, non è tanto l'esercizio dell'azione penale, quanto il compimento di scelte prioritarie, il cui prezzo è non di rado l'accantonamento di casi ritenuti non prioritari sul binario scontato della prescrizione» (Giovanni Conso).

Fino al 1992 si è potuto tentare di ottemperare all'obbligo grazie alle amnistie che, con cadenza quasi regolare, consentivano di mandare al macero migliaia di fascicoli per reati minori. Dal 1945 al 1990 ci sono state ben 28 amnistie e sarebbero continuate se nel 1992 non fosse stato riformato l'art. 79 della Costituzione, stabilendo che per l'approvazione dell'amnistia fosse necessaria la maggioranza parlamentare dei due terzi. A ciò si è aggiunta la tendenza, diventata patologica con l'attuale governo, di fare finta di combattere il crimine con l'aumento delle pene e la moltiplicazione dei reati.

La condizione dell'amministrazione della giustizia è disastrosa ed è facendo aggio su di essa che negli anni è risultato vincente il ricorso alla prescrizione e il suo progressivo accorciamento, facilmente raggiungibile per chi può permettersi avvocati esperti. La strada corretta sarebbe invece quella di puntare all'accorciamento dei tempi del processo per renderli ragionevoli (non certi!), secondo l'art. 111 della Costituzione.

Paolo Borgna e Margherita Cassano nel loro libro (*Il giudice e il principe: magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Donzelli, Roma 1997) raccontano un fatto accaduto in Francia nel 1970. Da un certo periodo di tempo le copie della *Cause du peuple*, un giornale di estrema sinistra, venivano sequestrate e i suoi direttori responsabili arrestati per reati di opinione. Venne chiesto a Sartre di assumere la direzione della

rivista. Sartre non solo accettò ma si improvvisò strillone, insieme a Simone de Beauvoir, per diffondere il primo numero a sua firma. Il governo cedette: il giornale non fu più sequestrato e Sartre non fu incriminato, il tutto sotto la dichiarata responsabilità del Presidente della Repubblica Pompidou e del Ministro della giustizia. Il gesto di non permettere l'incriminazione di Sartre fu un segnale di tolleranza e di tutela dell'opposizione, anche se estrema. Tale gesto fu però possibile in quanto il potere esecutivo era in condizione di impartire ordini al pubblico ministero, il quale si trovava in una posizione istituzionale di subordinazione. Il che significa che, in altre circostanze, il potere esecutivo potrebbe ordinare azioni liberticide o orientare le indagini secondo la convenienza politica⁶.

⁶ Sulla posizione dei Pm in altri paesi: Giuseppe De Nozza, *Separazione delle carriere: ordinamenti a confronto*, associazionemagistrati.it, 16 ottobre 2017.