

Ecco un vademecum per la Terza Repubblica

*Sessant'anni fa entrò in vigore la Costituzione italiana. Un testo in parte ancora oggi immutato e sul quale non sono mancate proposte di modifica. Della nostra Carta costituzionale, della sua valenza oggi, delle sue possibilità di cambiamento abbiamo deciso di parlarne con sette esperti di diritto costituzionale. Sono **Stefano Ceccanti** (docente di Diritto costituzionale all'Università La Sapienza di Roma), **Lorenza Violini** (docente di Diritto costituzionale all'Università di Milano), **Andrea Simoncini** (docente di Diritto costituzionale all'Università di Macerata), **Franco Bassanini** (presidente di Astrid), **Nicolò Zanon** (docente di Diritto costituzionale all'Università di Milano), **Marta Cartabia** (docente di Diritto costituzionale all'Università di Milano Bicocca) e **Giuseppe Verde** (docente di Diritto costituzionale all'Università di Palermo).*

Forma di governo

Il Presidente Napolitano, parlando alla Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" pochi mesi prima di essere eletto, ha affermato che i costituenti videro lucidamente tutti i problemi, ma che nel contempo non li poterono risolvere. Non fu un errore tecnico. Il testo del 1948 ha ben funzionato per le finalità allora prefissate. Si è trattato di un patto tra partiti profondamente lacerati dalla guerra fredda intorno ad assetti istituzionali deboli, in cui le forze politiche erano spinte a concordare perché tutto il paese si sentisse rappresentato dentro il sistema. Tuttavia, una volta che tali assetti hanno ravvicinato i soggetti in campo, giungendo a una piena condivisione dei cardini dell'ordine del giorno Dossetti alla prima Sottocommissione della Costituente sulla "precedenza della persona umana...rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella", i problemi elusi sono fatalmente riemersi. Si è preso quindi coscienza dell'esistenza di pagine bianche nella Costituzione o, più esattamente, di pagine in tutto o in parte bianche e in tutto o in parte aperte a soluzioni diverse da quelle varate in stato di necessità per le esigenze di allora.

Spesso i migliori e più coraggiosi innovatori, che hanno posto per tempo i problemi, individuandoli anche con una certa spregiudicatezza sono proprio i costituenti stessi, coscienti dei condizionamenti originari. Basti pensare all'intervento di Costantino Mortati nel dibattito della rivista Gli Stati nel 1972, favorevole al sistema maggioritario e all'elezione diretta del premier, basandosi sulla connessione tra i principi esigenti della Prima parte e la debolezza dei governi, che con essi evidentemente confligge. L'ordine del giorno Perassi alla Costituente, che accettava il sistema parlamentare a patto di combatterne le degenerazioni assembleari, fu poi aggirato, a causa dei riflessi della guerra fredda. Per questo in quel contributo Costantino Mortati distingueva l'equilibrio alto e "particolarmente felice" della prima parte della Carta dalla debolezza della seconda, identificando le pagine bianche principalmente nella possibilità di eludere le scarse norme di razionalizzazione del rapporto di fiducia anche a causa del sistema proporzionale, che ormai "malamente" incideva sul sistema dei partiti e nella creazione di un Senato come "inutile doppione" della Camera.

Non sono certo mancati anche tentativi confusi e contraddittori di risolvere quei problemi che hanno rafforzato posizioni ispirate a un nobile conservatorismo. Forse però nei prossimi mesi si apre una finestra di opportunità in cui, per la spinta principale anche se non esclusiva dei nascenti partiti a vocazione maggioritaria, sarà possibile scrivere finalmente quelle pagine con un sistema elettorale selettivo e un completamento della transizione con standard europei, o nel senso di un governo del Primo Ministro o in quello di un sistema semi-presidenziale analogo a quello francese odierno.

Stefano Ceccanti

Bicameralismo

Celebrare oggi la nostra Carta costituzionale comporta - dopo averne messo in luce i non pochi elementi di pregio che ne hanno sorretto l'emanazione e l'attuazione - segnalarne gli aspetti che spingono verso una sua accorta, prudente ma anche imprescindibile riforma. Tra questi, un posto rilevante è occupato dalla riforma del Parlamento, un Parlamento bicamerale unico al mondo per essere composto da due Camere pressoché identiche e occupate da un numero altissimo di componenti.

Svariate sono le norme che necessiterebbero di essere almeno ritoccate. La prima è quella che, nel testo costituzionale vigente, assegna al Senato una funzione di rappresentanza regionale, funzione rimasta sulla carta. Va cambiata dunque in primo luogo la composizione della seconda Camera, sostituendo alla rappresentanza del popolo nel suo complesso, come è oggi, una rappresentanza di secondo livello, connotata da una forte presenza della realtà regionali. Di sostituire il Senato con una Camera della regioni (magari secondo il modello tedesco del Bundesrat) si parla da tempo, praticamente dal momento stesso della conclusione dei lavori della Assemblea costituente ma, fin qui, nulla di fatto; una parte della classe politica nazionale - come è naturale - si oppone ad emanare norme che comportino il suo suicidio e tende quindi o a glissare sull'argomento o a posticipare l'entrata in vigore dei progetti di riforma ad un momento futuro ed incerto o, comunque, sufficientemente lontano da scongiurare ogni pericolo per il suo permanere al potere.

Cambiata la composizione, è naturale che si progetti un cambiamento delle funzioni. Una Camera delle regioni composta da rappresentanti dei "popoli" regionali o degli organi regionali da essi eletti (Consigli o Giunte regionali) dovrebbe assumere compiti più contenuti rispetto ad un generale assenso a tutte le leggi e a tutti quegli istituti che istituiscono e concretizzano la fiducia al governo nazionale; basterebbe attribuirle funzioni legislative nelle materie di competenza regionale e funzioni di controllo sull'attività di governo, nonché sulle nomine dei più alti rappresentanti dello Stato (Presidente della Repubblica e, almeno, Corte Costituzionale). Se a tanto non si vuole arrivare, che almeno si modifichi il procedimento legislativo, introducendo forme di silenzio-assenso volte ad accelerare i tempi di emanazione delle leggi e a ridurre quindi i tempi di latenza tra il momento della progettazione di un provvedimento e la sua entrata in vigore.

Last but not least, occorre che si modifichi il numero dei componenti della Camera: la proporzione tra elettori ed eletti nel nostro paese è tra le più alte del mondo, con tutte le conseguenze sui cosiddetti "costi della politica" che non è difficile immaginare.

Lorenza Violini

Strumenti decisionali

Penso che la nostra Costituzione rappresenti oggi un patto tra le diverse anime politiche e culturali della storia italiana (personalismo cattolico, solidarismo socialista, civismo liberale) che ha garantito sessant'anni di democrazia, di sviluppo economico, di consolidamento delle libertà e di riconoscimento reciproco: un caso di successo, quindi. Per questo ritengo che, della nostra Costituzione, andrebbe cambiato molto poco (mentre fuori della Costituzione, invece, andrebbe cambiato molto, a partire dalla legge elettorale...). Poco, però, non vuol dire "nulla" e, in effetti, c'è un punto in cui la nostra Carta fondamentale mi pare mostri effettivamente i suoi sessant'anni: la disciplina delle cosiddette fonti del diritto, cioè degli atti attraverso i quali si produce il diritto.

La nostra Costituzione muoveva da due idee centrali. Innanzitutto, le leggi del Parlamento (e delle regioni) sono l'atto attraverso cui si prendono le decisioni più importanti; il governo ha solo poteri "prima" e "dopo" la legge - di proposta e di esecuzione - oppure poteri eccezionali (di urgenza o delegati).

La seconda idea centrale è che le proposte di legge debbano essere esaminate prima da una commissione parlamentare e poi dall'assemblea che le "vota articolo per articolo, con votazione finale". Queste due idee oggi, effettivamente, appaiono "datate". Esse sono chiare eredità dello stato liberale che vedeva nella legge del Parlamento l'atto fondamentale attraverso cui si esprimeva la

volontà popolare e, dunque, il principale meccanismo decisionale dello Stato. La legge era un atto, per definizione, "generale ed astratto" ed in grado di porre regole destinate ad esistere "per sempre". In effetti, la realtà è molto cambiata, direi soprattutto a causa del fattore "tempo".

Oggi è fondamentale che le decisioni vengano prese nel "momento giusto" e questo direi che è quasi più importante del fatto che tali decisioni siano "giuste" (anche perché se ci accorgiamo che una decisione è sbagliata, si deve poterla cambiare, altrettanto velocemente). Alle origini della nostra Repubblica l'intenzione era del tutto diversa; occorre che le decisioni fossero essenzialmente "ponderate", per questo si prendeva tutto il tempo necessario. Il tempo della decisione era una variabile "dipendente" della politica. Oggi, invece, i "tempi" non sono più "disponibili". È questo il motivo per cui, nel tempo, il governo - organo certamente più snello del Parlamento, anche se non necessariamente meno litigioso - ha assunto un ruolo leader nelle decisioni, a dispetto della figura liberale di mero "proponente" o "esecutore". Un governo oggi è sempre più misurato per la sua capacità di decidere e non limitarsi a fare proposte al Parlamento aspettando i tempi della "complessa" decisione legislativa. Questa necessità pratica ha fatto sì che l'esecutivo abbia cominciato ad utilizzare poteri legislativi concepiti come eccezionali come la "decretazione d'urgenza"; così facendo, siamo arrivati alle abnormi condizioni attuali in cui, da un lato, il governo agisce "normalmente" per decreto-legge, dall'altro, la gran parte del lavoro del Parlamento si riduce ad approvare una legge sola (la cosiddetta "finanziaria") che finisce per assommare il contenuto di decine di leggi e che - per i soliti motivi di tempo - viene deliberata con una o due sole votazioni (attraverso l'escamotage della "questione di fiducia"), in maniera tale che i parlamentari non sanno praticamente nulla di quello che approvano.

Qui occorre cambiare. I meccanismi di decisione parlamentare e governativa vanno rivisti ed aggiornati. Si potrebbe obiettare che l'ambito proprio di questi cambiamenti dovrebbero essere i Regolamenti parlamentari (i "codici di procedura" di cui è dotato ogni ramo del Parlamento).

In effetti, in questi sessant'anni i Regolamenti sono stati modificati più volte e la situazione attuale è quella che è. Ciò dimostra che, affinché gli stessi Regolamenti possano ottenere innovazioni significative, occorre "incidere" su quelle due idee centrali che sono fissate in Costituzione e che i Regolamenti non possono modificare: da un lato, la distribuzione dei poteri legislativi tra Parlamento e governo e, dall'altro, l'articolazione fondamentale del procedimento legislativo.

Questa modifica avrebbe, infine, un pregio non trascurabile: quello di essere una riforma "possibile"; sul tema dell'efficienza dell'azione pubblica, infatti, penso che si potrebbe trovare facilmente un consenso ampio tra gli opposti schieramenti.

Andrea Simoncini

Costituzione e Pubblica amministrazione

Meno di due anni fa, il risultato del referendum popolare sulla riforma della seconda parte della Costituzione rappresentò per molti una sorpresa. Pochi, nel ceto politico e tra gli opinion leaders, avevano previsto che una netta maggioranza degli italiani avrebbe respinto una riforma che, per quanto sgangherata e discussa, sembrava tuttavia offrire una risposta alla domanda di modernizzazione e all'esigenza di por fine a una troppa lunga transizione istituzionale.

Ma non si trattava del rifiuto di ogni riforma costituzionale, di ogni progetto (serio) di ammodernamento delle nostre istituzioni. Riscontri successivi - tra i quali un importante sondaggio promosso dalla Fondazione per la Sussidiarietà - lo hanno accertato. Era l'emergere di una convinzione più profonda, per molti forse inconsapevole: che la Carta del 1948 ancora rappresenta, per la maggioranza degli italiani, un ancoraggio forte, una tavola di valori, principi, regole alla quale comunque aggrapparsi, in una stagione di incertezze, inquietudini, grandi trasformazioni. Il riferimento non è ai congegni di cui si dibatte fra gli appassionati di ingegneria istituzionale. Ma ai principi di libertà, solidarietà, riconoscimento della dignità e dei diritti di ogni persona umana, e delle comunità nelle quali «si svolge la sua personalità»; al grande progetto di democrazia personalista e pluralista, capace di garantire in concreto i «diritti inviolabili delle persone e delle formazioni sociali», di rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto

la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana», e di promuovere «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Realizzare questo progetto è (dovrebbe essere) il fine delle istituzioni. E la P.A. ne è (dovrebbe essere) lo strumento principale: un'amministrazione pubblica "leggera", ma moderna ed efficace; trasparente e rigorosa nell'impiego delle risorse pubbliche; capace di valorizzare e premiare la competenza, la professionalità e il merito; impegnata a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche e a ridurre gli oneri burocratici e gli eccessi di regolazione; disposta a rinunciare ad intervenire laddove il privato può fare più presto, di più e meglio. L'amministrazione di uno Stato personalista e pluralista, dove il pluralismo istituzionale è lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale. Un'amministrazione che non pretende di gestire tutto; ma che considera anzi suo primo compito liberare le energie e le risorse della società civile, del territorio, delle comunità intermedie, e promuovere la partnership con il privato e con il no profit. Molto resta da fare per avere una P.A. (e un sistema istituzionale) adeguata a questo modello. Perciò bisogna riprendere la strada delle riforme. Perciò non possiamo rassegnarci ad una politica di corto respiro. Perciò dobbiamo riaprire il cantiere di un grande progetto di ammodernamento e riforma della P.A. Celebrare degnamente i 60 anni di una grande Costituzione significa anche questo.

Franco Bassanini

Magistratura

Quando si riflette a riforme in tema di magistratura, si pensa essenzialmente a due questioni: alle regole che devono governare la carriera dei magistrati e agli strumenti per attuare il principio costituzionale della ragionevole durata dei processi. La prima riguarda soprattutto i magistrati; la seconda interessa tutti i cittadini.

La carriera dei magistrati è disciplinata da un ordinamento giudiziario che in questi ultimi anni è stato terreno di aspro scontro politico. Alla fine, la "riforma Mastella", andando incontro ai desiderata dell'Associazione Nazionale Magistrati, ha eliminato la regola della progressione in carriera tramite concorsi per esami, valutati da commissioni esterne, però introducendo l'obbligo della sottoposizione a periodiche valutazioni di professionalità, controllate dal Consiglio Superiore della Magistratura. Il Csm valuterà dunque capacità, laboriosità, diligenza e impegno dei magistrati. C'è da sperare che il metro di queste valutazioni sia rigoroso e severo, anche se l'esperienza passata - fatta di giudizi troppo generosi e di atteggiamenti eccessivamente "perdonisti" (sul piano disciplinare) - non induce all'ottimismo.

Per parte sua, la lentezza nel rendere giustizia non è solo un problema di natura giuridica. Non nuoce soltanto al livello di civiltà giuridica di una comunità nazionale. Non lascia privi di tutela solo i diritti degli individui, soprattutto dei più deboli (un processo troppo lungo equivale a denegata giustizia): la lentezza dei processi è anche un formidabile fattore di freno alla crescita e allo sviluppo economico del paese. Quanti investimenti interni e stranieri vengono scoraggiati, quante iniziative vengono frenate dalle nefaste previsioni circa la lentezza di una possibile controversia giudiziaria?

Qui c'è da sperare che non ci si rifugi solo nella ricerca di nuove regole processuali (le norme non possono tutto), ma si comprenda che anche in questo settore l'organizzazione del lavoro è fondamentale. Sia consentito dire che gli stessi magistrati dovrebbero averne piena coscienza, senza troppo invocare responsabilità (sempre) altrui.

Vi sarebbero poi altre grandi questioni. La formazione dei magistrati dovrebbe essere meno auto-referenziale, più aperta al contatto con le altre professionalità giuridiche. Anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo, andrebbe rafforzata la responsabilità civile dei magistrati, oggi praticamente inesistente (in spregio persino a un referendum). L'introduzione di una vera separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri resta una grande questione civile e istituzionale. La diminuzione del numero dei magistrati "fuori ruolo",

dislocati nelle più importanti istituzioni, e soprattutto nei ministeri (in primis nel Ministero della Giustizia) è poi un altro obiettivo fondamentale, nel nome del principio della separazione dei poteri. Tutti obiettivi da perseguire nel migliore dei mondi possibili, ma forse non nell'Italia di oggi. Come sarebbe bello sbagliarsi!

Nicolò Zanon

Trattato costituzionale europeo

Oggi, mentre in Italia si celebrano i 60 anni della Costituzione italiana, in Europa si sta avviando il processo di ratifica del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 dai capi di stato e di governo. La sua elaborazione è passata quasi del tutto inosservata. I suoi contenuti sono per lo più sconosciuti al grande pubblico. I media hanno tenuto il più rigoroso riserbo sulla preparazione di questo nuovo passo dell'integrazione europea e non è difficile indovinarne la ragione. Tanto grande era stato il clamore mediatico che aveva accompagnato la fase di "costituzionalizzazione dell'Unione europea" dal 2000 in poi, che il fallimento della ratifica del Trattato costituzionale nel 2004 dovuto ai "no" dei popoli francese e danese è risultato particolarmente bruciante. Dunque, meglio non ripetere la stessa strategia: una prudenza politica può aver consigliato di cambiare completamente registro, così che nel caso del Trattato di Lisbona si è passati agli eccessi opposti.

Il riserbo, o l'oscuramento, dell'"operazione Lisbona" nasconde però anche un dato significativo: il nuovo trattato raccoglie in larghissima misura l'eredità del Trattato costituzionale del 2004 e ne ripropone la maggior parte dei contenuti. Tolti i simboli costituzionali - l'inno, la bandiera, il motto - e tutta la retorica che li aveva accompagnati, in buona sostanza i contenuti principali del Trattato costituzionale non sono andati perduti. Tutta la valenza costituzionalistica del vecchio trattato e la sua capacità di incidere in modo significativo sulla sostanza delle costituzioni nazionali è oggi riproposta. "Politics of deception" - "politica dell'imbroglio" - così Joseph Weiler ha definito tutta l'operazione Lisbona. E ancora l' Economist all'indomani della firma del Trattato osservava: «Basta dire che non è una costituzione, perché non lo sia davvero?». Il velo con cui si è voluto filtrare i lavori in corso a livello europeo è evidentemente diretto ad evitare che le ratifiche del nuovo trattato passino attraverso i referendum nazionali o debbano percorrere lunghe procedure di livello costituzionale.

In ogni caso l'impatto costituzionale del nuovo trattato ci sarà e sarà di una certa importanza. Basti considerare il destino della Carta dei diritti dell'Unione europea. Approvata a Nizza come documento meramente politico, la Carta ha incominciato a dispiegare effetti significativi sulla giurisprudenza delle Corti europee e nazionali, incidendo su tutti i temi eticamente controversi. Oggi il Trattato di Lisbona prevede che essa acquisisca pieno valore giuridicamente vincolante, essendole riconosciuto il medesimo rango giuridico dei trattati. Alcuni paesi si sono resi conto dell'importanza di questo passaggio. E così il Regno Unito e la Polonia hanno chiesto e ottenuto un *opting-out*, che li esenta dalla osservanza della Carta e di tutte le applicazioni giurisdizionali che ne conseguiranno.

Alla luce delle implicazioni del nuovo trattato c'è da auspicare che nei prossimi mesi accada quel che in Italia non è accaduto né con il Trattato di Maastricht né con il Trattato costituzionale del 2004, e cioè che nel Parlamento per una volta si apra un dibattito serio e franco sulla ratifica di questo nuovo trattato di revisione, di modo che si possano soppesare adeguatamente le implicazioni giuridiche, costituzionali e politiche che esso comporta.

Marta Cartabia

Regioni speciali

Nella Costituzione permane la originaria distinzione tra regioni ordinarie e regioni dotate di una particolare forma di autonomia e definite conseguentemente "speciali". I tratti salienti della specialità emergono dai cinque Statuti regionali - approvati con leggi costituzionali - chiamati a veicolare il senso di quella particolare forma di autonomia che per alcune regioni precede la stessa entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Il modello originario di specialità è quello

siciliano del 1946, la cui portata innovativa si è via via esaurita nonostante esso presenti ancor oggi un impianto originale e per certi settori (si pensi al nodo del federalismo fiscale) attuale.

In generale gli Statuti speciali hanno un compito particolarmente gravoso: dovrebbero oggi rappresentare il valore storico della specialità regionale e proiettarlo in un contesto ordinamentale nel quale la dimensione locale è destinata a confrontarsi su scenari planetari. Sia in passato sia oggi la specialità regionale non incontra molti estimatori. Si ricordi che il regionalismo italiano fu accompagnato da prese di posizioni durissime come quella espressa da Togliatti, che in Assemblea costituente lamentò la creazione di «tanti piccoli staterelli che lotterebbero l'un contro l'altro per contendersi le scarse risorse del paese».

Quando il regionalismo italiano superò le originarie diffidenze politiche, le regioni speciali presero atto che la piena attuazione delle altre regioni finiva per attribuire a queste ultime funzioni più aderenti agli interessi delle comunità territoriali. La specialità regionale ha, invece, fatto i conti con un sistema partitico impegnato a determinare la politica nazionale senza curarsi della promozione dell'autonomia speciale e senza offrire a tutt'oggi risposte esaustive alle ragioni storiche, economiche e sociali che la giustificarono. Così gli Statuti speciali hanno perso l'originaria forza innovativa ed oggi in molti sostengono che la specialità agisca talvolta da ostacolo allo svolgimento dei processi di modernizzazione.

Diversamente da quanto accadde tra il 1945 ed il 1947, la più importante delle riforme costituzionali del nostro paese (la L.c. n. 3 del 2001) è partita dal centro senza un effettivo concorso progettuale da parte delle cinque regioni speciali che hanno conservato le prerogative originarie consacrate nei rispettivi Statuti. Le regioni speciali dovranno ripensare le proprie competenze ed il rapporto con lo Stato e gli enti locali in un contesto nel quale, però, l'impegno politico per l'autonomia esprime un significato molto più concreto del formale riconoscimento di una astratta competenza statutaria. Oggi ogni regione speciale è chiamata a confrontare il proprio Statuto con il titolo V della Costituzione per verificare quale sia la forma più ampia di autonomia a cui legare le proprie funzioni, ma il futuro della specialità regionale è legato all'impegno politico regionale per l'autonomia anch'essa in chiave regionale e molto dipenderà dai nuovi partiti politici che saranno chiamati a ripensare l'autonomia speciale come imprescindibile strumento per la modernizzazione istituzionale del paese.

Giuseppe Verde