

La Relazione dei Saggi per l'avvio di una stagione di riforme condivise *
Osservazioni a margine della relazione finale del gruppo di lavoro politico-istituzionale,
istituito dal Capo dello Stato il 30 marzo 2013

di Ida Nicotra
(18 aprile 2013)

Le due Commissioni dei c.d. Saggi istituite dal Presidente della Repubblica, il 30 marzo 2013, dopo il fallimento delle consultazioni che avrebbero dovuto portare alla formazione di un nuovo governo, hanno presentato le relazioni contenenti le misure che dovranno, verosimilmente, essere le priorità per il prossimo Governo e per il successore di Napolitano al Quirinale. Il Capo dello Stato non manca, ancora una volta, di sottolineare come il metodo collaborativo, che ha contraddistinto l'attività dei saggi, dovrebbe essere fatto proprio anche dalle forze politiche per far nascere un nuovo governo, di cui il Paese ha urgente bisogno.

Venendo al merito delle soluzioni individuate dai Saggi sui temi politico istituzionali, a me sembra, che, nel complesso, traducano la necessità di avviare una stagione di riforme da troppo tempo attese e mai realizzate.

Diritti dei cittadini e partecipazione democratica

Invero, l'esigenza di una maggiore democraticità interna ai partiti politici, che assicuri un sempre crescente coinvolgimento dei cittadini e dei militanti nella formazione delle loro decisioni, è stata negli ultimi anni avvertita, specie con riguardo alla partecipazione popolare nella scelta dei componenti delle liste elettorali o dei leaders dei partiti. Le proposte contenute nella Relazione riprendono il testo elaborato nel 1983, dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, laddove prevedeva che «la legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche e prevede le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento. La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di

* Il presente scritto è pubblicato su www.magna-carta.it.

formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze».

Istituti di tal genere sarebbero certamente utili per superare la tendenza dei partiti ad assumere una struttura di tipo oligarchico – con leader posti al di sopra di ogni controllo, dotati del potere di scegliere i soggetti che dovranno sedere in Parlamento, senza alcun riscontro del gradimento degli iscritti e dell'opinione pubblica. Una distorsione del sistema democratico, questa, accentuatasi ulteriormente con l'introduzione, già presente nella riforma elettorale del 1993 in relazione alla "quota proporzionale" di eletti alla Camera dei deputati ed elevato a sistema con la nuova legge elettorale del 2005, della c.d. lista bloccata, che esclude il voto di preferenza a favore dei singoli candidati da parte degli elettori.

Referendum costituzionale

Concordo con la proposta contenuta nella relazione di sottoporre comunque le leggi di revisione al referendum confermativo popolare. Esso, previsto dall'art. 138 è concepito dal Costituente, quale fase del complesso procedimento delle leggi di revisione costituzionale. La mancanza, fino agli anni '70, di una legge attuativa del referendum ha finito per imporre, in via di prassi, l'approvazione delle leggi costituzionali e delle leggi di revisione con la maggioranza dei due terzi, invogliando i partiti presenti in Parlamento a ricercare un vasto consenso che legittimasse una proposta di modifica della Carta. Questo stato di cose ha, di fatto, impedito che i cittadini partecipassero direttamente a momenti particolarmente rilevanti per la vita delle istituzioni. Come è noto, per la prima volta nel 2001 il corpo elettorale è stato chiamato ad esprimere il voto su un testo di revisione della Costituzione concernente la riscrittura dell'intero Titolo V, approvato a maggioranza assoluta dalla coalizione di centro sinistra, sul finire della XIII Legislatura. Più di recente l'appello al popolo ha riguardato il progetto di riforma organica della seconda parte della Costituzione, approvato nelle aule parlamentari e poi bocciato dagli elettori, appunto, tramite referendum. L'aspetto più problematico riguarda il fatto che tale consultazione referendaria possieda un duplice carattere facoltativo e meramente eventuale. Infatti, nel caso in cui gli aventi diritto non ne facciano richiesta nel termine di tre mesi, il progetto di legge si intende approvato; né il referendum può essere richiesto se l'approvazione in seconda deliberazione raggiunge la maggioranza qualificata,

negando in tal modo ai cittadini la possibilità di far sentire la loro voce su un atto di modifica della Costituzione.

Al fine di superare un vulnus così grave al diritto politico di partecipazione dei cittadini al procedimento di revisione è auspicabile che in futuro si consideri la possibilità di procedere all'abrogazione del co. 3 dell'art. 138, nella parte in cui espressamente esclude il ricorso al referendum qualora la legge di modifica costituzionale sia stata approvata in seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti. In altre parole, secondo la stesura originaria della norma si reputava inutile coinvolgere il corpo elettorale se il progetto di revisione avesse ottenuto in Parlamento la maggioranza qualificata dei due terzi. Durante i lavori dell'Assemblea Costituente, infatti, venne giudicato superfluo l'appello al popolo quando il consenso parlamentare fosse talmente elevato da includere anche una larga parte dell'opposizione. In questo caso, a parere dei Padri costituenti, si poteva «fondatamente presumere che si era di fronte ad una legge costituzionale che rispondeva ad esigenze sentite dalla maggioranza del Paese».

Siffatta scelta trovava giustificazione alla luce di un panorama politico caratterizzato da una eccessiva frammentazione dei partiti e dalla adozione di una legge elettorale di tipo proporzionale. In uno scenario così configurato, era prevalso il convincimento secondo cui «una maggioranza che raccoglie in Parlamento i due terzi dei voti raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi». Tuttavia, la lungimiranza dello stesso Costituente aveva immaginato che in un ordinamento in cui gli schieramenti politici «si polarizzassero attorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe non rispondere alla maggioranza reale del paese» (Carullo). In realtà, tale affermazione si può oggi leggere come una anticipazione di quanto è accaduto in Italia a seguito del referendum abrogativo del 1993.

Con l'introduzione del sistema maggioritario, infatti, «può avvenire che la maggioranza di indirizzo possa disporre di quorum parlamentari cospicui, potendo perfino modificare la Costituzione senza rendere possibile il ricorso al giudizio degli elettori» [Relazione illustrativa al d.d.l. costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" approvato nella XIV Legislatura].

Il referendum abrogativo

Fra i diritti di partecipazione politica, da annoverare nell'ambito degli istituti di democrazia diretta, una posizione di sicuro rilievo riveste il referendum abrogativo, volto a privare di efficacia un atto di normazione primaria. L'istituto referendario ha rappresentato fin dall'origine, il meccanismo più idoneo di integrazione-correzione della democrazia rappresentativa e ha avuto l'innegabile pregio di scongiurare il rischio che il principio di sovranità popolare si giocasse interamente sul versante della mediazione politico-parlamentare. Il referendum abrogativo risponde, infatti, all'esigenza di garantire una partecipazione diretta del popolo alle decisioni collettive. Il ricorso al referendum è tanto più frequente quanto maggiore è la crisi della rappresentanza politica e la disaffezione dei cittadini alla vita politica di un Paese. In Italia, il tracollo dei partiti tradizionali, avvenuto agli inizi degli anni Novanta e il fenomeno di "tangentopoli" avevano portato ad un crescita esponenziale del ricorso al referendum, che ha segnato una stagione di forte cambiamento e di innovazione istituzionale. Dalla metà degli anni '90 l'istituto del referendum attraversa una profonda crisi che ha reso impossibile il raggiungimento del quorum, previsto dall'art. 75 Cost. per la sua validità: la partecipazione alla consultazione della maggioranza degli aventi diritto.

Altra delicatissima questione è quella relativa alle caratteristiche che il quesito referendario deve possedere affinché il referendum risponda fedelmente alla esigenza di far pronunciare i cittadini con un voto libero e consapevole. Traccia di questa impostazione si ritrova nei lavori dell'Assemblea Costituente; in quella sede venne avvertita la necessità che i cittadini fossero messi nelle condizioni di avere una conoscenza quanto più approfondita possibile delle questioni sottoposte al loro giudizio. Di qui l'importanza di predisporre un quesito semplice e comprensibile e, di conseguenza, di dichiarare inammissibili quelli carenti di chiarezza e capaci, perciò, di ingenerare confusione circa il significato autentico della proposta referendaria. Con riferimento alle ipotesi di riforma, una prima questione riguarda la necessità di modificare la normativa vigente stabilendo un limite massimo al numero dei quesiti che possono essere sottoposti all'elettorato nella stessa tornata elettorale. Ciò al fine di permettere agli elettori di decidere in maniera consapevole sulle singole questioni, anche attraverso un sistema di informazione che consenta una conoscenza sufficiente e adeguata per ogni singolo quesito. In tal modo, si potrebbe realizzare un valido correttivo ad un uso distorto del

referendum che finisce per mettere a repentaglio un principio costituzionale fondamentale, quale quello della libertà effettiva del voto, secondo quanto impone l'art. 48 Cost. Si potrebbe, ancora, procedere, sia ad innalzare il numero di firme necessarie, dalle attuali cinquecentomila a ottocentomila (o un milione), per depositare una richiesta di referendum e sia a collocare - come si legge nella Relazione - il Giudizio di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, non dopo la raccolta di tutte le firme, ma dopo la raccolta di un certo numero di firme atte a comprovare la serietà della proposta. Invero, con l'aumento della soglia per la proponibilità sarebbe possibile scoraggiare un uso eccessivo e, probabilmente, non fisiologico dello strumento referendario, evitando che questioni di "basso profilo" o che coinvolgono tematiche di scarso interesse siano sottoposte al voto degli elettori che finiscono, per questa ragione, con il disertare le urne. In una fase preliminare dell'iter referendario e comunque prima della raccolta delle firme si potrebbe riconoscere alla Corte costituzionale il potere di verificare le necessarie "garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti", al fine di assicurare una corretta formulazione della domanda. Nello stesso tempo, alla Corte potrebbero essere attribuiti ex lege quei "poteri di scissione o di ridefinizione dei quesiti referendari" alla cui mancanza essa ha, in diverse occasioni, ascritto la responsabilità di non poter dichiarare ammissibili i referendum, argomentando sulla eterogeneità delle disposizioni contenute nel quesito da sottoporre agli elettori (il riferimento è alle decisioni di inammissibilità del referendum riguardante l'intero codice penale militare di pace, nonché il referendum concernente novantasette articoli del codice penale).

Il metodo delle riforme costituzionali

Si suggerisce l'istituzione di una Commissione, a composizione mista, costituita, su base proporzionale da parlamentari e da non parlamentari, al fine di avviare il processo di revisione costituzionale, tenendolo al riparo dalle tensioni politiche contingenti, che impegnano nel quotidiano i partiti, il Governo e il Parlamento. A ben guardare, tutti i tentativi di innovare la Carta costituzionale avviati, negli ultimi decenni, dai diversi attori politici che, contemporaneamente, continuavano a fronteggiarsi in Parlamento e nel Paese, secondo la normale dialettica tra maggioranza-opposizione (Commissione Bozzi nel 1983, Commissione De Mita-Iotti nel 1992, Commissione D'Alema nel 1997) sono falliti miseramente.

Concordo pienamente sulla necessità di individuare un differente percorso, anche se il mero potere di proposta assegnato alla Commissione potrebbe, come è già accaduto in passato, vanificare il lavoro svolto, atteso che il Parlamento non sarà in alcun modo vincolato a dare il via libero alla revisione.

Più convincente l'idea (peraltro, espressamente scartata dai Saggi) di istituire un'Assemblea Costituente con funzioni deliberative da eleggere esclusivamente al fine di riscrivere le regole costituzionali ed approvare una nuova legge elettorale che restituisca lo scettro "al principe". Essa risponderebbe alla esigenza, avvertita non solo dai partiti, ma direi soprattutto dall'opinione pubblica, di separare idealmente la sede istituzionale del confronto politico da quella destinata a ridiscutere il modello costituzionale. Un tavolo inedito che, di certo, potrebbe favorire un dialogo costruttivo con l'apporto di tutte le forze politiche, formando un consenso il più ampio e trasversale possibile. Un organismo eletto con il metodo proporzionale favorirebbe una maggiore rappresentatività e restituirebbe ai cittadini la decisione su un'organica ed articolata riforma istituzionale, volta ad adeguare le scelte fondamentali alle mutate condizioni storiche, sociali e politiche dell'Italia di oggi. Per l'altra metà la designazione dei componenti la Costituente potrebbe essere attribuita al Parlamento riunito in seduta comune, prevedendo una maggioranza qualificata, al fine di evitare la eccessiva politicizzazione delle scelte e garantire la selezione di soggetti, sulla base del prestigio, dell'equilibrio e della comprovata preparazione tecnica. Un'occasione da non sprecare per coinvolgere nel nuovo patto costituzionale i cittadini e le forze politiche.

Parlamento e governo

Rispetto alle proposte sulla modifica della forma di governo la mia preferenza è per sistema semipresidenziale, sulla falsariga di quello vigente in Francia, della V Repubblica. Un modello di tipo semi presidenziale, infatti, avrebbe reso possibile la formazione di un Governo senza maggioranza precostituita, in uno dei due rami del Parlamento. Il richiamo al "meraviglioso" sistema Sicilia evocato da Grillo, infatti, non serve a risolvere il dilemma. Il presidente della Regione è eletto direttamente dai cittadini e non riceve alcuna fiducia iniziale dall'Assemblea regionale. Analogamente a quanto accade nelle forme di governo di derivazione presidenziale, il capo dell'Esecutivo, senza una maggioranza precostituita,

costruisce su ogni specifica proposta una maggioranza trasversale disposta ad appoggiarlo. Elemento caratterizzante del semipresidenzialismo è, infatti, il principio della doppia legittimazione; ciò comporta che sia l'Assemblea legislativa che il Presidente siano eletti dal popolo ed abbiano entrambi la pretesa di godere di una piena legittimazione democratica. Ciò comporta come conseguenza la propensione alla cooperazione tra Presidente e Camere. Il doppio binario di legittimazione e quindi le due elezioni separate riescono a combinare l'efficienza e la rappresentatività del sistema di governo. Inoltre, vi sarebbe una chiara identificabilità - responsabilità del vertice dell'esecutivo e del suo programma politico. La circostanza che Presidente e Parlamento siano eletti per un periodo di tempo prestabilito e che la durata del potere legislativo sia indipendente dall'Esecutivo, e viceversa, incentiva il ricorso a mediazioni per trovare convergenze utili all'attuazione del programma politico, evitando il trauma della fine prematura della legislatura. Il modello semipresidenziale riesce a realizzare il principio dell'indipendenza dell'organo legislativo con quello della responsabilità - identificabilità dell'esecutivo.

Se, invece, la scelta dovesse ricadere su una forma di governo parlamentare, sono d'accordo con la proposta di razionalizzazione del modello vigente, con l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, sull'esempio di quanto previsto nella Costituzione tedesca e in quella spagnola; che la relazione fiduciaria sia richiesta solo con la Camera politica. Va inoltre apprezzata di prevedere la nomina e il giuramento del Presidente del Consiglio solo dopo (e non prima come prevede il combinato disposto degli artt. 92 e 93 Cost.) aver ottenuto la fiducia della Camera, nonché, il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato nomina e revoca dei ministri. Lo scioglimento anticipato delle Camere, quale prerogativa del Premier, solo nel caso in cui non sia stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva.

La riscrittura della legge elettorale.

E' necessario agire su due fronti: in primo luogo, rendere omogeneo l'elettorato attivo, conferendo il diritto di voto al Senato a coloro che hanno compiuto 18, in modo da evitare, a sistema bicamerale invariato, la produzione di maggioranze differenti. Occorre, inoltre, intervenire per correggere il premio di maggioranza - che presenta seri dubbi di legittimità costituzionale, come ha dichiarato, assai di recente, il Presidente della Corte Costituzionale Franco Gallo - laddove, a fronte di un consenso intorno al 30% è difficile

giustificare un premio del 54% dei seggi. Inoltre, è necessario abolire la lista bloccata, per restituire ai cittadini il diritto di scegliere i loro rappresentanti, ripristinando il sistema maggioritario, basato su collegi uninominali, magari a doppio turno nell'ipotesi in cui si scelga l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

In alternativa, si potrebbe ragionare su un doppio sistema di elezione, con due liste da presentare nella medesima circoscrizione, una con le preferenze e l'altra bloccata, per consentire l'accesso in Parlamento di competenze e di professioni esterne alla politiche, ciò a patto di introdurre il divieto di inserire nella lista bloccata i parlamentari uscenti. Ritengo sia altresì necessario prescrivere la regola della doppia preferenza di genere, sul modello della legge regionale Campana e della legge per l'elezione dei consigli comunali, da poco approvata anche in Sicilia.

Il Bicameralismo

Come ho avuto modo, altrove, di sottolineare¹, non più differibile, in una prospettiva di modernizzazione del sistema politico – istituzionale italiano, è la riscrittura del modello bicamerale paritario. Come giustamente osservato nella Relazione, va ripensato il bicameralismo perfetto, superando l'idea di due Assemblee parlamentari in cui l'una costituisce, per identità di composizione e funzioni, la mera duplicazione dell'altra. Bisogna delineare una diversa articolazione del sistema bicamerale, realizzando un bicameralismo "asimmetrico", sulla falsariga di esperienze di altri Paesi europei, allo scopo di creare un Senato federale, per un verso, rappresentativo dei territori e, per l'altro, non collegato al Governo dal rapporto fiduciario.

Le soluzioni sono variegate: l'elezione a suffragio popolare e diretto da parte della popolazione della singola Regione dei componenti la Camera Alta, sulla falsariga del modello statunitense, oppure la nomina da parte di rappresentanti regionali affidata ad organi delle Regioni, analogamente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco (art. 51 GG) in cui il Bundesrat «è composto dai membri dei Governi dei Länder, che li nominano e li revocano» o ancora, seguendo il modello austriaco, l'elezione da parte dei Parlamenti degli Stati membri dei componenti del Bundesrat che non necessariamente devono appartenere agli stessi parlamenti. L'art. 35 della Costituzione austriaca infatti stabilisce

¹ Più ampie considerazioni in I. Nicotra, Se non ora quando? La riforma del bicameralismo non può più attendere, in Percorsi costituzionali, n.1/ 2012.

che « i membri del Consiglio federale vengono eletti dalle diete provinciali. I membri del Consiglio federale non devono necessariamente appartenere alla Dieta che li invia, essi tuttavia devono essere eleggibili a tale Dieta».

La riforma costituzionale dovrebbe dunque tendere al superamento dell'attuale modello di bicameralismo perfetto per fondare un nuovo sistema basato su una diversa rappresentanza tra le due Camere: nazionale per la Camera dei deputati e territoriale per il Senato federale della Repubblica.

Il sistema di bicameralismo imperfetto sembra rispondere all'esigenza, paventata in sede di discussione nella Costituente, di razionalizzazione del sistema, in modo da evitare che la seconda Assemblea costituisse una mera duplicazione della Camera dei deputati.

Pertanto la Camera dei deputati dovrebbe caratterizzarsi nel suo ruolo propriamente politico rispetto al Senato, poiché solo essa sarebbe legata - come si è detto - al Governo dal rapporto fiduciario; in un sistema siffatto il Governo Bersani sarebbe già nato!

Si dovrebbe altresì realizzare un diverso assetto dei rapporti tra Camera e Senato all'interno del procedimento legislativo. In proposito, il passaggio ad un sistema bicamerale differenziato dovrebbe comportare l'esistenza, con riferimento ai profili procedurali, di leggi a competenza prevalente di uno dei due rami del Parlamento e di leggi a competenza paritaria (leggi costituzionali, elettorali, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, leggi sui poteri sostitutivi, leggi che regolano le autorità di garanzia). Soluzioni in merito se ne possono trovare a iosa: ciò che importa è che alle Camere congiuntamente, sia riservata la funzione di approvare solo quelle leggi in materie particolarmente delicate, a garanzia del principio unitario, potendo tutto il resto essere ripartito tra le due Assemblee, in base al principio di competenza.

La realizzazione di una "Camera delle Autonomie" sembrerebbe poter ovviare a molte delle difficoltà manifestatesi in questi anni. Il coinvolgimento di Regioni ed Enti locali anche in sede di approvazione della legislazione statale, infatti, garantirebbe un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate. Appare ovvio, però, che l'utilità di un sistema a bicameralismo imperfetto dipenderebbe, in primo luogo, dal tipo di rappresentazione degli interessi regionali e locali che sarà offerto dalla Camera Alta, e, in secondo luogo, dalle competenze legislative che vorranno attribuirsi al rinnovato Parlamento bicamerale.

Per ciò che riguarda il primo dei profili evidenziati, sembra corretto osservare come la rappresentazione degli interessi locali risulterà fortemente influenzata dalla composizione di una eventuale “Camera dei Territori”. A tal fine, il modello del Bundesrat tedesco sembra offrire importanti spunti di riflessione. La Camera federale tedesca, innanzitutto, pare funzionale sotto il profilo della composizione numerica. Una componente strettamente ridotta nel numero, infatti, permetterebbe velocità nelle decisioni e facilità nel trovare un accordo sulle diverse questioni.

In vista di un ulteriore rafforzamento del principio della rappresentanza dei territori, andrebbe inserito un “correttivo” per la validità delle sedute. Le deliberazioni del Senato devono essere ritenute valide solo se assunte con la partecipazione di un numero di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni. Il collegamento con il territorio, inoltre, può essere garantito con l'introduzione del principio secondo cui i senatori possono essere sentiti, ogni qual volta lo richiedono, dal Consiglio regionale o di Provincia autonoma in cui sono stati eletti, mediante una riserva di regolamento del Senato che assicuri i rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra senatori e rappresentanti degli Enti locali.

L'introduzione di un parlamentarismo bicamerale di tipo imperfetto sembrerebbe un utile correttivo alle disfunzioni evidenziate a causa dello schematismo conseguente all'elencazione delle materie, così come attualmente previsto dall'art. 117 Cost.

Occorre precisare, però, che le tipologie di leggi ed i percorsi normativi che si vorranno realizzare in tale nuovo sistema risulteranno determinanti ai fini dell'utilità e del funzionamento dello stesso. Al riguardo, è da notare che un coinvolgimento dei governi regionali e locali in sede parlamentare permetterebbe un ripensamento dell'attuale sistema del riparto delle competenze. L'esigenza di un maggiore peso decisionale di Regioni ed Autonomie locali, da più tempo manifestatasi, potrebbe in quest'ottica essere rimodulata. La partecipazione dei rappresentanti delle istanze territoriali alla determinazioni delle leggi statali, infatti, permetterebbe di coniugare un maggiore rilievo decisionale degli enti decentrati, da un lato, con le imprescindibili esigenze unitarie, dall'altro. Anche su tale versante le recenti innovazioni del sistema bicamerale tedesco potrebbero offrire interessanti spunti di riflessione per aggiustamenti del nostro Testo costituzionale.

In particolare, le competenze da affidare alla Camera territoriale potrebbero essere declinate sia verso il basso, per garantire la rappresentanza dell'area di riferimento e degli enti locali, sia verso l'alto, nei confronti dell'Unione Europea, in modo da rafforzare il ruolo di Regioni ed enti territoriali minori tanto nella fase ascendente di formazione, tanto in quella discendente di attuazione del diritto comunitario (art. 30 del Grundgesetz).

Riduzione del numero dei parlamentari e costi della politica

La modifica del sistema bicamerale va accompagnata anche da una sensibile riduzione del numero di deputati e senatori. In questo senso è auspicabile procedere alla previsione che riduca in misura consistente il numero dei parlamentari, magari - come si legge nella Relazione - in proporzione al numero degli abitanti, 1 deputato ogni 125.000 abitanti, per un totale complessivo di 480 deputati e di 120 senatori.

La riduzione dei parlamentari, persegue, in primo luogo, la semplificazione della rappresentanza politica e territoriale, nonché mira, valorizzando il fattore "tempo", a rendere più snelli i lavori parlamentari. In secondo, ma non meno rilevante, luogo il dimezzamento di deputati e senatori incide sui "costi della politica", producendo un risparmio della spesa pubblica.

Non solo ma occorre altresì considerare un aspetto, tralasciato dalla relazione dei Saggi; la riscrittura del quadro costituzionale dovrà prevedere l'inserimento del principio di commisurazione di parte dell'indennità parlamentare alla effettiva partecipazione ai lavori delle Assemblee. Tale ultima previsione avrebbe il pregio, specie in un momento di congiuntura economica particolarmente negativa, di costruire un diverso modo di pensare, legando la retribuzione, il compenso individuale al lavoro realmente svolto. Una disposizione, con un valore anche simbolico, che vuol manifestare una tensione deontologica e pedagogica per la quale i rappresentanti del popolo dovrebbero essere il più solido esempio per il Paese.

Verifica dei poteri

Condivido anche l'idea di attribuire il giudizio finale sui titoli di ammissione dei membri delle Camere ad un giudice terzo e indipendente, intervenendo sull'art. 66 della Costituzione italiana, analogamente a quanto previsto dalla Costituzione tedesca secondo cui: " Contro la decisione del Bundestag sulla verifica dei poteri è ammesso il

ricorso al Tribunale costituzionale federale". Il giudizio sul contenzioso elettorale rappresenta un residuo della concezione tendente a considerare i corpi elettivi giudici delle questioni relative alla loro composizione². Sarebbe quanto mai auspicabile un intervento del legislatore costituzionale che, pur mantenendo ferma la separazione del potere legislativo da quello giudiziario, garantisca il diritto alla tutela giurisdizionale, riservando a tutti i soggetti interessati lo stesso trattamento previsto per coloro che accedono ad altre cariche pubbliche elettive.

Amministrazione della Giustizia

Il dovere di imparzialità implica, altresì, la prerogativa riservata al legislatore di limitare l'iscrizione a partiti politici di alcune categorie di pubblici funzionari, fra cui quella dei magistrati. Autorevoli voci, durante il dibattito in Assemblea Costituente, non mancarono di sottolineare come la partecipazione del giudice alla vita di partito avrebbe potuto metterlo "nel più grave imbarazzo" ed impedirgli di giudicare "in assoluta tranquillità (così, Calamandrei). In sede di lavori preparatori prevalse, infatti, una corrente di pensiero incline a salvaguardare l'imparzialità del potere giurisdizionale, collegando il principio generale contenuto nell'art. 97, con quello di cui al 3° comma dell'art. 98. La miglior garanzia di imparzialità della magistratura nella sua interezza risiede, dunque, nella separazione di quest'ultima dalla politica.

Ancora, sul versante del profilo del buon andamento, la Corte costituzionale ha valorizzato il "bene costituzionale dell'efficienza del processo, qual è enucleabile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale" (sent. n. 353/1996 e 10/1997). Analogamente, la Corte Europea ha riconosciuto un'importanza decisiva al canone della ragionevole durata, data la ratio sottesa alla garanzia, che è quella di evitare che una persona accusata resti troppo a lungo nell'incertezza della sua sorte. Peraltro, i giudici europei hanno sempre chiarito che la celerità non costituisce un valore assoluto ma va bilanciata con altri valori fondamentali. L'accelerazione della procedura non può essere perseguita a discapito del diritto ad una procedura in contraddittorio, del diritto di difesa, dell'esigenza della corretta amministrazione della giustizia (cfr, tra gli altri, C. Edu 18.2.1997 Nirestod-Huber c. Svizzera).

² Per ulteriori svolgimenti del tema, si rinvia a I. Nicotra, Verifica dei poteri e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1997.

Responsabilità dei magistrati

Il 2° comma dell'art. 97 recita: "Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari". Si tratta di una disposizione di carattere generale che trova applicazione anche con riferimento ai magistrati. Essa va letta congiuntamente a quanto disposto nell'art. 28 della Costituzione italiana secondo cui "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici" costituisce il fondamento giuridico del complessivo assetto della responsabilità nel nostro ordinamento.

Dalla lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente emerge con chiarezza la prospettiva di rifondare lo Stato repubblicano sulla "precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella". Le parole di Dossetti miravano a delineare, nel solco di una profonda discontinuità con il passato, un quadro costituzionale il cui nucleo centrale fosse costituito dal riconoscimento e dalla effettiva salvaguardia dei diritti fondamentali della persona.

Al riguardo, è stato fatto osservare come la circostanza che il tema della responsabilità dei pubblici impiegati sia stata collocata nel titolo I, nella parte dedicata ai "rapporti civili", non sia affatto casuale. La scelta di topografia costituzionale di porre l'enunciato contenente il principio di responsabilità, quale norma di chiusura delle libertà civili enucleate, traduce la volontà di assicurare una garanzia e una tutela particolarmente intensa ai diritti riconosciuti nella stessa Costituzione (Barile). L'art. 28 si inserisce in una cornice di regole che <dovrebbero scolpire delle figure di funzionari e di dipendenti, radicalmente nuove, sottoposte unicamente alla Costituzione e alle leggi, vincolate alla disciplina e all'onore poste al "servizio esclusivo della Nazione" e, infine, libere nel volere e, pertanto, responsabili del concreto esercizio di tale libertà> (Bachelet, Benvenuti).

I resoconti della discussione nella 1° Sottocommissione e poi in Commissione dimostrano che la responsabilità per gli atti compiuti in violazione dei diritti era riferita a tutti i funzionari e i dipendenti dello Stato, in modo da ricomprendervi anche i componenti dell'ordine giudiziario (in proposito, di particolare interesse le dichiarazioni di Dossetti). Coerentemente con tale orientamento la Corte costituzionale ha più volte affermato che la

responsabilità civile si estende a qualsiasi cittadino investito di pubbliche funzioni e dunque anche ai magistrati, ciò in quanto "l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dall'organizzazione statale" (Corte Cost. sent. n. 26/1987, sent. n. 468/1990). Il principio generale di responsabilità per gli atti compiuti in violazione dei diritti trova una specifica attuazione nella previsione costituzionale che recita "la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari" (art. 24, ult. co.). La norma non fu elaborata in Sottocommissione, ma venne direttamente formulata dal Comitato di redazione, che l'approvò su proposta dell'on. Ruini. Si sottolineò, innanzitutto, la portata innovativa di essa sul previgente diritto positivo italiano, con la quale si riconosceva alle vittime degli errori giudiziari un diritto ad essere indennizzate dallo Stato. L'on. Bellavista affermò che "questo diritto deve essere circondato da garanzie, da forme e da modi che lo rendano veramente alta affermazione di giustizia. Affermando il diritto alla riparazione degli errori giudiziari noi affermiamo una cosa veramente grandiosa, che supera ogni ideologia particolare, perché investe l'ideologia di tutti: la creatura umana è una cosa sacra e diventa sublime quando è stata ingiustamente calpestata".

Sovraffollamento carcerario

La relazione dei Saggi evidenzia anche l'esigenza di porre rimedio alle situazioni delle carceri in Italia. Sul versante della funzione della pena, assai significativo è stato l'impatto della giurisprudenza della Corte Edu. Il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale si fonda proprio sulla violazione della previsione costituzionale contenuta nell'art. 27, 3 co., nella parte in cui stabilisce che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Nei casi di sovraffollamento carcerario il risarcimento va riconosciuto ai detenuti che abbiano espiato la pena in condizioni simili. E segnatamente i giudici hanno ravvisato la lesione del diritto ad un trattamento penitenziario che, nel solco tracciato dal Costituente, non vanifichi fin dall'inizio la finalità di risocializzazione del reo. Il principio di umanità deve, invero, essere declinato in maniera tale da evitare che la disciplina esecutiva delle differenti tipologie sanzionatorie presenti profili afflittivi particolarmente intensi o

degradanti e comunque che l'applicazione della pena avvenga nel rispetto della dignità umana³.

Sezione disciplinare CSM

Appare opportuno - come sottolinea la Relazione - prevedere un organo indipendente che sia competente a decidere sui procedimenti disciplinari a carico dei magistrati. In alternativa alla composizione suggerita, i componenti di siffatto organo potrebbero essere designati con elezione di secondo grado, da parte delle stesse sezioni del CSM, oppure eletti dallo stesso organo di autogoverno tra soggetti esterni, ma dotati delle medesime qualificazioni professionali necessarie per accedere al CSM.

³ L'art. 1 della riforma dell'ordinamento penitenziario (l. n. 354 del 1975) afferma che "il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve attuare il rispetto della dignità della persona".