

A proposito di nomine e relative procedure, di principi costituzionali e regole democratiche

di Lorenza Carlassare

1. Fatti di questi giorni post-elezioni riportano in evidenza la grave questione delle nomine – da quelle dei Consiglieri RAI e delle Autorità indipendenti, fino a quelle dei giudici della Corte costituzionale -, delle carenze normative e delle gravi distorsioni interpretative cui le inadeguate norme esistenti si prestano. Inizio dalla RAI, perché di questa hanno parlato subito i nuovi vincitori, invitando il Presidente Zaccaria a dimettersi. La logica che muove una simile richiesta è, evidentemente, quella delle 'spoglie' che i vincitori, appunto, pretendono.

Il discorso, invero, si è subito smorzato. Fortunatamente i Presidenti di Camera e Senato hanno fatto, entrambi, dichiarazioni assai caute. Tuttavia l'occasione per una breve riflessione non va perduta: sulle nomine nel servizio pubblico radiotelevisivo da un lato; sulle nomine in generale, dall'altro.

La RAI può considerarsi una 'preda' della maggioranza? 'Può' - intendo - dal punto di vista giuridico-costituzionale. Da quando il servizio pubblico radiotelevisivo era dipendente dal governo, sono passati molti anni e sono avvenute molte cose: leggi - più o meno adeguate - si sono succedute, accompagnando, anzi seguendo, pronunzie giurisdizionali e costituzionali. Basterebbe ricordare la riforma del 1975 e la sentenza che l'ha preceduta, nella quale la Corte costituzionale, salvando ancora il monopolio, indicava con assoluta precisione le regole da rispettare quali condizioni per la sua legittima (provvisoria) sopravvivenza: prima fra tutte, a garanzia del pluralismo dell'informazione, l'indipendenza dal Governo.

Sconcerta l'assoluta mancanza di conoscenza dei principi costituzionali in chi formula un simile invito e in chi ne riferisce, quasi che, non solo la legislazione, ma anche la giurisprudenza costituzionale volta a precisare e riaffermare principi fondamentali irrinunciabili in democrazia, fosse totalmente ignorata. E' vero che ignorata, nei fatti, lo è stata: la sentenza del 1994, che ha dichiarato l'illegittimità della legge Mammi nella parte in cui consente ad uno stesso soggetto di possedere tre reti televisive, non ha ancora trovato applicazione. Il pluralismo esterno, dunque, non è realizzato: vogliamo eliminare anche il pluralismo interno al servizio pubblico?

2. Vi è tuttavia qualcosa nella legge vigente che può favorire l'equivoco: la competenza a nominare il Consiglio di amministrazione, "provvisoriamente" – ma è una provvisorietà che, dal 1993, tuttora persiste - è affidata ai Presidenti delle Camere. Perché?

La ragione, allora evidente, ha perduto del tutto il suo fondamento. L'idea originaria – una volta esclusa l'ingerenza del governo e/o della maggioranza - era quella di sottrarre la RAI alla logica spartitoria (inevitabile con l'attribuzione delle nomine alla Commissione parlamentare come avveniva dal 1975), affidandole all'accordo dei Presidenti di Camera e Senato, figure istituzionali, considerate super partes. Il pensiero va subito alla rispettata e autorevole presidenza della Camera tenuta da Nilde Iotti quando il suo partito era all'opposizione.

Si tratta però di ricordi lontani; i Presidenti delle Camere, col sistema elettorale maggioritario, non possono più costituire un sicuro contrappeso alla discrezionalità del Governo essendo espressi dalla medesima maggioranza. Quella situazione è ormai del tutto superata, già nel '94 quando la stessa maggioranza oggi al potere s'impadronì non solo della presidenza della Camera, ma, per un solo voto, anche della presidenza del Senato, contrastando duramente la candidatura autorevole (in qualche modo davvero 'istituzionale') di Spadolini. E già allora gli stessi vincitori di oggi, utilizzando l'art.1, comma 1 del decreto legge n.443/1995 poi non convertito, erano riusciti a 'licenziare' il Consiglio di amministrazione in carica (presieduto da Paolo Murialdi).

Ma il disegno di legge n. 1138 (presentato in Senato il 31 luglio 1996), che avrebbe dovuto ridefinire il sistema radiotelevisivo, discusso in parallelo alla legge 31 luglio 1997, n.2492 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), non è più stato approvato. Certamente

l'opposizione l'ha contrastato, ma è mancata alla maggioranza sia la chiarezza di idee sia la necessaria fermezza; ora, probabilmente verrà abbandonato.

Il sen. Cossiga – riferiscono i mezzi d'informazione - ha proposto formalmente che la nomina del presidente della RAI venga affidata al Presidente della Repubblica. La ragione di questa corretta proposta, evidentemente, è la stessa che ispirò la soluzione del suo affidamento congiunto ai due Presidenti delle Camere: l'indipendenza degli organi titolari del potere di nomina e, dunque, l'imparzialità della decisione. Ma se non viene elevata la maggioranza necessaria all'elezione del Presidente della Repubblica da parte del Parlamento in seduta comune - ricordo che dopo i primi scrutini, è sufficiente la maggioranza assoluta - c'è la possibilità, per nulla astratta, che con l'attuale legge elettorale, anche la nomina del Capo dello Stato possa avvenire con i voti della coalizione di maggioranza. E si abbia, di conseguenza, un Presidente appartenente a quest'ultima.

In ogni caso, ciò che conta non è la titolarità formale del potere di nomina, quanto le modalità della decisione, l'effettiva controllabilità della scelta.

3. E allora? A parte il discorso relativo a chi attribuire il potere di nomina - che può variare a seconda delle funzioni che il nominato o l'eletto andrà a svolgere (e dov'è necessario il pluralismo non vedo nulla di male nell'effetto 'lottizzazione' purché la competenza sia accertata) - per garantire competenza, idoneità e serietà nella persona che ricoprirà la carica, sarebbe opportuno introdurre procedure ispirate alla trasparenza che una democrazia richiede. Per una volta non sarebbe male imitare gli Stati Uniti (che imitiamo, troppo spesso, a sproposito).

Per l'art. II, par.2 della Costituzione americana, tutte le nomine di competenza del Presidente, dai giudici ai funzionari federali, ministri compresi, devono avvenire con il parere (advice) e il consenso (consent) del Senato, che può svolgere indagini per conoscere le competenze, i precedenti, l'idoneità del candidato e attentamente vagliarle per giungere alla decisione. Nella prassi è da sottolineare che, mentre per la nomina dei membri dell'esecutivo a capo dei ministeri (Departments) (poi liberamente revocabili dal Presidente) il Senato di regola non pone ostacoli, la cosa è diversa per i funzionari, in particolare per i componenti delle agencies dove interviene anche ponendo standards, e, a livello più elevato, per i giudici federali. Tutto avviene nella trasparenza, la persona viene vagliata per la sua idoneità in primo luogo, e, per i giudici della Corte suprema, soprattutto in passato, anche per gli orientamenti politici. In vari casi, soprattutto nei primi tempi, la candidatura del Presidente non venne confermata: tra il 1789 e il 1900 più di un terzo dei candidati non ottenne l'assenso. In tempi più vicini, va ricordato il caso di William Parker designato dal Presidente Herbert Hoover nel 1930 (si parlava di legami con il Ku Klux Klan), nel 1968, durante la presidenza di Lyndon Johnson, quello di Abe Fortas. Subito dopo, tra il 1969 e il 1970, il Senato a maggioranza democratica, respinse due candidature di Richard Nixon, Presidente repubblicano. Interessano assai le ragioni di tale rifiuto: il primo candidato, Clement Haynesworth del Sud Carolina, giudice di Corte d'appello degli Stati Uniti, aveva partecipato a una decisione che riguardava una piccola società di cui possedeva parecchie azioni; il secondo, Harold Carswell della Florida, per scarsa competenza, mediocrità e opinioni razziste. Un gruppo di studenti della Columbia Law School, facendo ricerche sul suo passato, trovò che una percentuale altissima delle decisioni da lui pronunciate come giudice distrettuale degli Stati Uniti erano state riformate dalle corti superiori, le quali addirittura, in diciassette casi riguardanti diritti civili, si erano pronunciate all'unanimità. Inoltre negli anni '40 (essendosi candidato alle elezioni politiche) aveva dichiarato di credere alla supremazia bianca; e un decennio più tardi, aveva introdotto una clausola discriminatoria dal punto di vista razziale nello statuto di un club.

Penso alle nomine dei giudici costituzionali di competenza del Presidente della Repubblica, spesso di altissimo livello, ma sicuramente assunte senza vaglio esterno, né pubblicità alcuna. E penso ancor più all'elezione dei cinque giudici costituzionali da parte del Parlamento in seduta comune: se può dare qualche garanzia di pluralismo l'elevata maggioranza richiesta (garanzia minore però rispetto al passato con l'attuale sistema elettorale che premia la maggioranza vittoriosa), non garantisce in alcun modo la competenza e l'idoneità dell'eletto data l'assenza di qualsiasi procedimento che consenta ai deputati di conoscere i precedenti, le competenze, la personalità e la serietà del futuro giudice.

Qualcosa è previsto per le nomine delle Autorità garanti: ad esempio, l'Autorità per la garanzia nelle telecomunicazioni, istituita dalla menzionata legge del '97, è nominata dal Presidente della Repubblica, ma scelta dal Governo: la proposta è del presidente del Consiglio d'intesa col ministro delle comunicazioni, ma la designazione del nominativo "è previamente sottoposta al parere delle competenti commissioni parlamentari" (art.1, comma 3): il richiamo è all'art. 2

della legge 481/1995 relativo alla nomina delle diverse autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: "In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere espresso dalle ... Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti". Si potrebbe aggiungere un aperto dibattito e, dunque, una maggiore pubblicità.

Potremmo riuscire, alla fine, a migliorare qualcosa?

* p.o. nell'Università di Padova - carlassare@giuri.unipd.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali