

IL REFERENDUM DEL 25 E 26 GIUGNO 2006 E I SUOI EFFETTI SULLA COSTITUZIONE

di Giovanni Galloni

1. Valutazioni sui risultati del referendum.

Il referendum votato il 25 e 26 Giugno dalla maggioranza degli elettori (oltre 53%) ha respinto la riforma costituzionale proposta dal centro-destra contro i principi fondamentali della costituzione del 1948. Vi è stata una netta prevalenza in tutte le province italiane salvo 6 nell'Italia settentrionale: 3 nel Veneto (Treviso, Verona, Vicenza), 2 in Lombardia (Bergamo e Sondrio), 1 in Piemonte (Cuneo).

La prima valutazione è che vi è stato il rifiuto della revisione di oltre 50 articoli della Costituzione approvati dal Parlamento con una stretta maggioranza di centro-destra proveniente da una tradizione che, per una parte, fa ancora capo alla Repubblica sociale di Salò, ad un federalismo, come quello della Lega contrario all'unità d'Italia, ad una destra come quella di Forza Italia legata a posizioni di rendita e che non ha mai dubitato, come ai tempi del fascismo storico, della necessità di superare le regole della democrazia quando essa fosse ritenuta in contrasto con l'interesse economico di ristretti gruppi. Il voto del 25-26 Giugno ha confermato invece con un'espressione di unità popolare, la Repubblica scelta il 2 Giugno 1946 con il referendum costituzionale e con la votazione dell'Assemblea costituente.

Discende allora, sul filone della logica, una seconda valutazione: se continuano ad avere vigore i principi fondamentali che si sono formati nei quattro anni di sofferenze della seconda guerra mondiale e soprattutto nei due anni della Resistenza e della lotta antifascista allorché forze politiche, provenienti da ideali diversi, anzi opposti, trovarono non tanto un compromesso, quanto un superamento delle rispettive posizioni dogmatiche su un punto d'incontro valido per costruire la società del domani.

E' la intuizione che la nostra Corte Costituzionale ha accolto con la sentenza n. 1146 del 1988 (in Giurisprudenza Costituzionale 1988 pag. 5569) quando ha stabilito che quei principi che "appartengono all'essenza dei valori sui quali si fonda la Costituzione" non possono essere "sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neanche da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali". Per tale sentenza infatti i diritti inviolabili dell'uomo non sono "sopprimibili neanche dalla maggioranza e neanche dalla unanimità dei consociati perché patrimonio irrettrabile della persona umana".

Il referendum del 25-26 Giugno 2006 ha confermato l'indirizzo proprio di questa sentenza.

Ne discende allora una terza valutazione sui limiti insuperabili che vanno posti ai futuri dibattiti in materia di ulteriori possibili revisioni della Costituzione.

Deve essere confermato che le forze politiche, le quali hanno promosso il referendum popolare abrogativo delle riforme costituzionali approvate dal Parlamento, non intendono bloccare qualsiasi futura revisione. Esse, infatti, si impegnano ad aprire il dialogo oltre i confini della maggioranza politica di governo (così come alla Costituente avvenne dopo il maggio 1947). Ma tale dialogo non può riguardare i principi fondamentali che non sono modificabili se non cambia il tipo di Repubblica. Molta attenzione deve essere posta anche riguardo agli strumenti con i quali il dialogo deve essere proposto sulla revisione costituzionale. Esso si deve allargare al di là della maggioranza politica di governo, fino alle opposizioni che però vogliano rimanere costituzionali e, quindi, possano considerarsi, dopo la caduta del muro di Berlino, politicamente alternative.

Le esperienze dell'ultimo ventennio ci dimostrano quanto siano stati negativi i tentativi di riaprire il dialogo tra maggioranza e opposizione attraverso le Commissioni bicamerali. Sono esperienze che non vanno ripetute.

A risultati ancora peggiori, e di per se' incostituzionali, dovrebbe condurre la pretesa, talvolta richiesta anche in buona fede, di eleggere con un sistema proporzionale una assemblea costituente.

Una tale assemblea non può esistere se rimane in vita il Parlamento e può essere eletta solo nel caso di avvenimenti eccezionali che rendano impossibile il funzionamento del Parlamento stesso.

Il dialogo sulle revisioni costituzionali va aperto nel Parlamento e le sue Commissioni che sono la sede opportuna e naturale, specie quelle degli affari costituzionali.

2. Effetti dei risultati del referendum sui partiti alla luce dell'articolo 49 della Costituzione

La conferma del valore dei principi fondamentali della Costituzione del 1948, compiuta dal referendum del 25-26 giugno 2006 riguarda, a mio giudizio, in primo luogo l'interpretazione dell'articolo 49 sulla funzione dei partiti, alla luce dei cambiamenti culturali e storici provocati nel 1989 dall'abbattimento del muro di Berlino.

Se è vero che quell'abbattimento ha significato la messa in crisi delle ideologie introdotte dalla cultura moderna, ne nasce come conseguenza la crisi dei partiti, sia di quelli una volta detti di massa che di quelli di opinione, esistenti all'epoca della Costituente. Tutti questi partiti infatti erano costruiti su basi ideologiche: in modo più evidente quelli "liberali", nati dalla esperienza della rivoluzione francese, ma anche quelli denominati socialisti che si sono espressi dopo il manifesto del 1848 di Carlo Marx. Una sostanza ideologica avevano avuto anche i partiti dichiarati laici ma ispirati alla dottrina sociale della Chiesa. Nella stessa Democrazia Cristiana di De Gasperi, che accettava, sul piano storico contingente, il principio di Pio XII della unità di tutti cattolici in un solo partito ma che rifiutava la denominazione di "partito cattolico" e, in ogni caso, con Sturzo, la denominazione di partito conservatore o clericale - moderato, era il programma che definiva il partito anche quando si muoveva in contrapposizione al socialcomunismo o quando, proprio in occasione delle elezioni del 18 aprile 1948, veniva da De Gasperi definito come "partito di centro che si muove verso sinistra". La stessa sinistra della Democrazia Cristiana guidata da Giuseppe Dossetti sino al suo scioglimento a Rossena (fine agosto 1951) ipotizzava un partito che si opponeva a De Gasperi sul terreno del metodo perché aveva il compito di ispirare i programmi al governo e non si accontentava di sostenerlo nel Parlamento e nel Paese. Di qui una polemica, di per sé ingiusta, di molti comunisti, e in particolare di Togliatti e di Rodano, contro Dossetti, il quale, pur apprezzato per il suo contributo alla Costituente, veniva definito, in quanto uomo di partito, un integralista cattolico.

Quale è dunque il nuovo significato che si deve attribuire all'articolo 49 della Costituzione nel momento in cui si richiama ai partiti così profondamente cambiati nel Paese e non aventi più natura ideologica?

Oggi, i partiti esistenti nel nostro paese non si identificano più, né per il nome né per i compiti assolti, con i partiti espressi all'Assemblea costituente. Tale cambiamento è - come detto - definitivamente avvenuto all'indomani del crollo del muro di Berlino tra il 1990 ed il 1994 e contemporaneamente al mutamento del sistema elettorale, che è passato, dalla proporzionale, ad un sistema prevalentemente maggioritario modificato da ultimo, unilateralmente, dal centro-destra in una proporzionale pura dominata dai partiti.

Dopo il 1994, i partiti si sono organizzati in un sistema bipolare alternativo, nonostante la tendenza a raggiungere un difficile bipartitismo in cui l'alternativa funzioni tra un partito progressista ed uno conservatore.

Se guardiamo tuttavia alla realtà dei partiti non può sfuggire che i partiti si sono divisi in due grandi raggruppamenti i quali si sono alternati nella gestione del potere. Ciò che qualifica il centro-sinistra, più che la leadership unitaria riconosciuta oggi a Romano Prodi, è il programma di governo su cui si è realizzato un accordo, è che tutti i partiti confluiti nel centro - sinistra provengono da forze politiche antifasciste, che hanno dato vita alla Costituzione votata con larghissima maggioranza il

27 dicembre 1947, anche se poi si sono divisi sui programmi e sulla formazione di governo dal maggio del 1947 al luglio del 1976.

Viceversa le forze politiche che provengono dallo schieramento di centro - destra sono costituite in larga misura da forze che non hanno partecipato alla Resistenza, alla lotta contro il fascismo e il nazismo, e nemmeno sono confluite nel voto largamente unitario all'Assemblea Costituente del 1947.

Così Forza Italia, il partito fondato da Berlusconi - che lo vede il leader discusso ma fin ora accettato da tutto il centro-destra - nasce dalla guida di chi ha aperto ai privati la gestione televisiva creando una forza politica dominata dai mass - media e che ha voluto segnare il passaggio del potere dalle forze politiche al mercato. Non vi è dubbio che Berlusconi ha attirato anche una parte dell'elettorato conservatore democristiano, che era stato attratto dall'egemonia democratica di De Gasperi, ma che era dominato all'interno del partito da tendenze conservatrici.

Il centro-destra si è formato fin dalle origini, sia al nord che al centro sud, attraverso il patto tra Forza Italia, il partito di Fini e la Lega di Bossi. Fini proveniva direttamente dal MSI, e cioè dall'organizzazione che, dal fascismo della repubblica di Salò, è vissuto nel Parlamento italiano per molti anni con l'egemonia di Almirante, di cui Fini è allievo. Fini ha trasformato il suo partito in Alleanza Nazionale con un partito di destra politica e non sociale che ha raccolto il vecchio corporativismo fascista.

L'altro alleato di Berlusconi, la Lega di Bossi, è presente in alcune province dell'Italia settentrionale dove vi furono - pur messe in ombra dalla storiografia ufficiale - vaste presenze cattoliche anti unitarie. Oggi la Lega riprende, come detto, le tradizioni degli austriacanti (contadini, artigiani, piccoli imprenditori) che contrapponevano alla monarchia sabauda il buon governo amministrativo austriaco.

3. La trasformazione dei partiti ideologici in partiti di programma.

E' principio fondamentale della Repubblica e non può essere sottoposto a revisione costituzionale, ne' con lo strumento dell'articolo 138 della Costituzione, ne' con altra legge costituzionale, il diritto riconosciuto a tutti i cittadini (art. 49) di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. I partiti, in sostanza, continuano a rimanere lo strumento per mezzo del quale, secondo un principio fondamentale della Costituzione, si determina la politica nazionale e, per conseguenza, anche la politica degli enti locali e delle regioni che vivono con metodo democratico e i cui organi deliberativi ed esecutivi vengono eletti dai cittadini.

Ancor prima del crollo del muro di Berlino, e forse in anticipo rispetto ad esso, la trasformazione dei partiti da partiti ideologici in partiti di programma era incominciata ad avvenire in Italia dopo le elezioni politiche del 1976 come era stata anticipata da Luigi Sturzo nella sua concezione dei partiti interclassisti.

Le elezioni del 1976, diedero il risultato che, come le definì Aldo Moro, aveva espresso due vincitori, la DC e il PCI, ma senza la possibilità di una maggioranza democratica, irraggiungibile se non attraverso l'accordo fra i due principali partiti, dal momento che socialisti e repubblicani dichiaravano di non potere partecipare ad un governo con la DC senza la presenza del PCI. Si chiedeva un accordo che i mass - media e i partiti di sinistra definivano come "compromesso storico" e che avrebbe, prima o poi, comportato l'ingresso del PCI direttamente nel governo. Ma tale formula ("compromesso storico") fu sempre respinta dall'intera DC e aveva suscitato un grave allarme negli Stati Uniti d'America e in tutti i paesi europei dell'Alleanza occidentale che percepivano i rischi di un'Italia che si spostasse dallo schieramento occidentale fissato a Yalta e che, soprattutto, non appariva in grado - secondo il Pentagono - di offrire le basi militari ritenute essenziali nel caso di apertura di un terzo conflitto mondiale.

Nel 1976 si preferì quindi aprire la strada verso una "solidarietà nazionale" mediante un monocoloro democristiano impegnato ad affrontare, con il sostegno di tutti i partiti democratici, le gravi emergenze delle Brigate rosse e della crisi economica (inflazione oltre il 20 % annuo). Dalla

astensione si passò poi al voto positivo esterno dei sei partiti (dai liberali ai comunisti) con la formazione del governo del 16 marzo 1978.

La previsione di Moro era che, entro la fine della legislatura (1981), si sarebbe potuta creare la possibilità di una alternativa democratica di governo fra due schieramenti, uno guidato dalla DC di Zaccagnini, con il programma il più possibile avanzato, e l'altra guidata da un PCI che, avendo assunto una sua autonomia dal comunismo sovietico, si collocava in una posizione equiparabile a quella dei partiti socialisti europei.

Il sequestro e la uccisione di Moro fecero saltare questa strategia e fecero emergere una realtà politica diversa che portò il PCI a far cadere, nel 1979, il monocolore democristiano e il PSI, passato alla guida di Craxi, a tentare la strada della conquista del potere attraverso una ipotetica "onda lunga" del socialismo.

E' appunto nel decennio degli anni '80 che viene respinto il ritorno al precedente accordo politico di centrosinistra e si tende alla formazione di maggioranze nazionali e locali attraverso accordi di puro potere. In questo decennio si inizia anche a mettere in discussione la Costituzione vigente nei suoi principi fondamentali.

Il punto di partenza della crisi politico-costituzionale nasce in realtà dalla pretesa di Bettino Craxi di evitare qualunque accordo con la DC per la formazione del vecchio centrosinistra e dalla richiesta di giungere alla formazione di un governo solo ad elezioni avvenute quando l'appoggio socialista diventava determinante sui problemi della direzione e della gestione del potere. Di qui la richiesta di Craxi a livello nazionale di ottenere la presidenza del Consiglio pur avendo ottenuto meno del 10% dei voti.

Battuta, nel Congresso della DC del 1980, la maggioranza di Zaccagnini attraverso la mozione del "Preambolo", il tentativo di recuperare come essenziale la collaborazione socialista di Craxi spingeva la maggioranza dorotea-fanfaniana ad accettare la richiesta di potere - al limite quella della Presidenza del Consiglio - pur di non perdere il potere politico.

Per meglio contrastare le pretese di Craxi, nella DC passata dalla segreteria Piccoli - espressione diretta del Preambolo - a quella De Mita (1982) appoggiata da una parte dei dorotei e dei fanfaniani specie del sud, in un primo tempo, la polemica tra il quotidiano democristiano, il Popolo, da me diretto, e l'Avanti! socialista fu per alcuni profili molto vivace.

L'aspetto più significativo di quella polemica riguardava gli studi che il partito aveva affidato a Roberto Ruffilli in relazione ai problemi del sistema elettorale. Era giusto mantenere ancora, specie in sede di elezione alla Camera, il rigido sistema elettorale proporzionale o non era più giusto tener conto delle questioni che già avevano indotto De Gasperi a promuovere la legge definita dalla opposizione come "legge truffa", ma che avrebbe assicurato maggiore stabilità al governo?

Questi studi in molti punti entravano in collisione con le tesi sostenute da Craxi e soprattutto con quelle che, dando ampio spazio alla proporzionale senza un preventivo accordo di maggioranza, trasformava la politica in un accordo di potere con il crescere sempre più incontrollato della corruzione, specie nei ministeri e in tutti i centri di potere istituzionale in cui venivano richieste tangenti per ogni atto, anche dovuto.

In tale clima le BR, che pure erano state ridimensionate negli anni immediatamente successivi all'assassinio di Moro durante il governo del Ministro degli Interni Virginio Rognoni e dopo l'esclusione della P2 dai ruoli decisivi della sicurezza pubblica, ritornano ad assassinare un uomo (come Roberto Ruffilli) che, lungi dall'essere un esponente conosciuto al gran pubblico, era noto solo come studioso. Gli assassini, tempestivamente ritrovati e condannati, non potevano essere che gli esecutori di ordini ricevuti da vertici che, anche in questo caso, sono rimasti sconosciuti.

In realtà, nella DC la strada indicata e che era stata incoraggiata dalla prima fase della segreteria De Mita, non è stata ulteriormente proseguita e, specie dopo i risultati di una perdita elettorale della Dc di quasi il 6% con il voto del 1983, ci si mosse sul terreno preferito da Craxi e dalla destra Dc nel Preambolo.

La crisi di rapporti, progressivamente intervenuta tra il segretario del partito De Mita e il sottoscritto, si sviluppò dopo il mio intervento al terzo congresso DC della gestione De Mita. Dopo

il mio intervento infatti De Mita mi chiese come potevo sostenere le tesi esposte, data la mia posizione di direttore del Popolo il quotidiano del partito, e io gli risposi offrendogli immediatamente le mie dimissioni che si realizzarono nella sede opportuna, nonostante le pressioni di De Mita perché proseguissi nel mio incarico.

Ancora più clamoroso è il dissenso con De Mita esploso nell'estate del 1987 in occasione di quello che ritengo sia stato l'ultimo incontro nazionale della corrente di Base a Chianciano e dove il mio intervento, che ebbe un vasto consenso tra gli ascoltatori, fu tutto concentrato sulla necessità di trasformare la DC in partito di programma e che il programma divenisse la base del dialogo con gli altri partiti, e in particolare con il PCI. Enrico Berlinguer, infatti, poco prima di morire, si era reso conto (insieme con Tatò) che il dialogo con il partito dei cattolici poteva essere ripreso, dopo il distacco del PCI dal PCUS, solo accettando la tesi di Sturzo e cioè che il dialogo dovesse realizzarsi non sulle ideologie ma sui programmi.

Il dissenso di De Mita fu manifestato a Chianciano da lui stesso dopo avere fatto replicare sia il fratello, Professore dell'Università Cattolica di Milano, sia lo stesso Riccardo Misasi, allora capo della sua segreteria. Essi mi accusarono di avere abbandonato la via tradizionale della sinistra di Base, che era stata quella di dare priorità all'accordo politico fra i partiti, perché solo su tale fondamento si poteva formulare l'accordo che avrebbe portato alla formazione di una maggioranza di governo.

Fu quella, ora citata, una occasione perduta dalla DC che, pur avendo in quel momento alla segreteria del partito un uomo della sinistra come De Mita, non riuscì a capire che si poteva definitivamente abbandonare la linea del "Preambolo" e si poteva ritornare all'intuizione, che era stata di Moro e di Berlinguer, messa in crisi dall'uccisione di Moro.

Con una Dc e un PCI trasformati in partiti di programma si attivava, in fondo, un ritorno al pensiero che già il maggior filosofo cattolico dell'800, sostenitore della fine del potere temporale della Chiesa (si ricordino "Le cinque piaghe della chiesa") e cioè Antonio Rosmini, aveva espresso attraverso i due volumi sulla filosofia della politica affermando che i partiti non potevano essere considerati espressioni di interessi organizzati entro lo Stato (così i partiti della classe operaia o dei contadini o di altri interessi organizzati). I partiti, infatti, devono rappresentare gli interessi generali di tutto lo Stato.

4. I partiti oggi esistenti non si presentano come partiti di programma.

Il sistema elettorale prevalentemente maggioritario, vigente nelle elezioni del 1994 e del 2001, ma soprattutto il sistema elettorale pseudo proporzionale, imposto dalle elezioni del 2006, ha impedito ai partiti di avere, mediante un collegamento con il territorio, la possibilità di esprimere i candidati locali per la Camera e per il Senato. È difficile che l'elettore comune oggi conosca il nome del deputato o del senatore eletto con il suo voto. Ricorda solo che ha votato perché a capo del governo andassero Prodi o Berlusconi o, al massimo, ricorda il partito che, attraverso i mass - media, lo ha persuaso a recarsi alle urne.

Anche nei paesi dove, indipendentemente dal sistema elettorale prevalente, il collegio elettorale è uninominale, gli elettori sono sollecitati ad esprimere la loro opinione sulla conferma della candidatura del parlamentare uscente o sulla scelta e la indicazione del nuovo candidato. In Inghilterra e negli Stati Uniti d'America, è normale che il parlamentare a fine settimana, o in occasione della interruzione dei lavori parlamentari, si rechi nel suo collegio per chiarire la posizione assunta in Parlamento e per raccogliere le richieste di interventi sulla attività degli organi amministrativi soggetti al controllo parlamentare.

Oggi in Italia i partiti, sia di centrosinistra che di centrodestra, distribuiscono i candidati secondo scelte di vertice nei collegi, tenendo soprattutto conto delle previsioni elettorali nelle diverse località ed attribuendo ai candidati di fiducia i collegi dove è più facile prevedere la riuscita.

Nella vecchia DC, la Direzione interveniva sulla formazione delle liste, sia per la Camera che per il Senato, sulla base delle proposte pervenute dalle Commissioni elettorali provinciali e regionali,

risolvendo i conflitti insorti in periferia, ma in linea di massima la direzione chiedeva su sua scelta non più di una candidatura per regione sia alla Camera che al Senato.

5. Necessità di un collegamento dei partiti di programma con il territorio.

Un tempo i partiti si costituivano attraverso associazioni volontarie nate nelle realtà territoriali dei comuni o delle province o, per i partiti di classe, delle imprese. Un partito come il PPI di Sturzo, o la DC di de Gasperi, non si è mai identificato con le parrocchie, ma si organizzava in sezioni attraverso una loro dimensione naturale nei comuni, specie quelli prevalentemente agricoli, con articolazioni in sottosezioni e con più sezioni coordinate in zone aventi una loro comune base territoriale. Era un tipo di organizzazione prevalente nelle zone agricole, ma avente una sempre maggiore difficoltà nelle città, dove prevaleva l'immigrazione. In altri partiti, come il PCI, l'organizzazione, fin dal periodo clandestino, prevaleva attraverso strutture più piccole, le cellule, specie negli ambienti di lavoro, che poi si allargavano nelle sezioni territoriali o di ambiente.

In tutti i partiti questo tipo di organizzazione incomincia ad entrare in crisi a partire dagli anni 70 quando nella Dc, per effetto del Concilio Ecumenico Vaticano II e dei nuovi orientamenti delle A.C.L.I., incomincia ad essere messo in discussione il tradizionale appoggio cattolico e nel PCI si avvertono i sintomi di una autonoma organizzazione tra giovani lavoratori e studenti che avevano dato vita al movimento del '68.

Nella DC, in particolare, era evidente un tradizionale orientamento, proveniente dal partito popolare di Sturzo secondo cui la collaborazione che nasceva dal dibattito nelle sezioni e dai congressi nazionali, portava alla elaborazione di programmi più avanzati, mentre sui risultati nazionali alla Camera ed al Senato, si faceva sentire maggiormente l'influenza di un'opinione più conservatrice di elettori che votavano la DC non tanto per i suoi programmi ma come strumento di difesa dal comunismo.

Oggi questa distinzione non è più percepibile, ma i partiti, stando all'espressione dell'articolo 49 della Costituzione, devono essere organizzati nel territorio sulla base dei collegi elettorali, indipendentemente dal sistema elettorale.

Se si guarda alla Camera dei deputati, una sezione di partito, collegata alla realtà territoriale, dovrebbe avere le stesse dimensioni del collegio uninominale e dovrebbe localmente identificarsi con il candidato espresso normalmente persona nota nella zona. Questi dovrebbe, quindi, avere il compito di riferire ai suoi elettori periodicamente sui risultati dei lavori in Parlamento. Il candidato presentato e non eletto dovrebbe rimanere l'espressione del partito ed eventualmente essere ripresentato alle successive elezioni.

Nel partito, il programma dovrebbe emergere dal confronto e dal dibattito tra la periferia organizzata nei collegi elettorali e il centro. Alla vigilia delle elezioni si dovrebbe puntare alla formazione di un programma di legislatura risultante da un accordo tra i partiti che debbono allearsi per formare il governo e per indicare il candidato unitario da proporre al Capo dello Stato e al voto di fiducia del Parlamento.

Nel dibattito che nasce in periferia tra le forze politiche esistenti all'interno dei collegi elettorali, si è posto di recente il problema di un partito nuovo della sinistra comprendente tutti i partiti derivanti dai partiti che hanno in comune l'antifascismo e la costituzione.

Sarebbe - a mio avviso - un errore accelerare la formazione di questo nuovo partito attraverso operazioni di vertice e senza un vasto dibattito che parta dalla periferia, fino a che rimangano le riserve in atto, sia all'interno della Margherita (dove finora non è stato del tutto compiuto l'assorbimento del Partito Popolare) che sulle minoranze di sinistra dei DS e dei partiti recanti ancora un riferimento al vecchio PCI.

6. Effetti dei risultati del referendum sui sindacati alla luce dell'articolo 39 della Costituzione.

I risultati del referendum, messi in relazione con l'entrata in crisi delle ideologie elaborate dalla cultura moderna, sollecitano alcune considerazioni sulla libertà delle organizzazioni sindacali riconosciute dall'articolo 39 della Costituzione.

All'epoca del costituente, in seguito alla soppressione delle norme corporative (d.l. 1.11.23 novembre 1934, n. 369), i sindacati che ripresero la funzione già avuta nel periodo clandestino (sino a proclamare e ad attuare scioperi nelle grandi fabbriche del nord durante l'occupazione nazista e della Repubblica di Salò) erano sindacati ideologici (comunista, socialista e cattolico) che raggiunsero l'accordo nel 1944 di fondersi in un unico sindacato confederale (C.G.I.L.), così come le forze antifasciste, anche di diverse ideologie, si erano unite nei Comitati di liberazione per guidare la Resistenza.

Con l'articolo 39, i costituenti si trovarono d'accordo sia nell'affermare il principio della libertà nelle organizzazioni sindacali, che per indicare lo strumento che sarebbe nato dalla legge per stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria.

La unità sindacale tra correnti ideologiche diverse doveva prevedere la visibilità di queste correnti nella unità della organizzazione sindacale. La stessa Chiesa cattolica, sotto la influenza di Papa Pio XII e di Luigi Gedda, volle predisporre subito una organizzazione ecclesiale, guidata da laici ma con l'assistenza di sacerdoti, che, pur non essendo qualificata come sindacato, organizzava i lavoratori cattolici in preparazione del sindacato ed era denominata A.C.L.I.. Dopo la rottura dell'unità politica di governo, realizzata tra i partiti provenienti dall'unità antifascista (giugno 1947), era inevitabile anche la rottura del sindacato, specie dopo che il sindacato, a larga prevalenza comunista, aveva partecipato al movimento di tipo insurrezionale nato come reazione all'attentato a Palmiro Togliatti.

Su come si dovesse qualificare il sindacato nato dalla scissione, il dibattito fu lungo. Da un lato si sosteneva che esso dovesse qualificarsi come sindacato cristiano o di orientamento cristiano, come quello già esistente in Francia a fianco del M.R.P.; dall'altra si sosteneva che questo sindacato - pur essendo prevalentemente formato da lavoratori cattolici - non avesse una sua qualificazione ideologica, ma dovesse seguire il modello del sindacato americano e comprendere anche lavoratori laici e socialdemocratici.

Questo secondo orientamento prevalse con Pastore che, d'altra parte, era stato in gioventù un organizzatore dell'azione cattolica. Così si organizzò la C.I.S.L., sulla quale subito, all'ufficio studi, Pastore chiamò Glisenti che era stato con Dossetti direttore di "cronache sociali". Dalla C.G.I.L. una seconda scissione laica si ebbe con la formazione di quella che poi è divenuta la U.I.L..

Quasi contemporaneamente larghi rifiuti ad entrare in uno dei sindacati confederali si registrarono nel pubblico impiego, ed in modo particolare fra gli insegnanti della scuola pubblica.

In queste condizioni, diventava impossibile in sede politica trovare la maggioranza parlamentare necessaria per le leggi di attuazione del secondo, del terzo e del quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione per la difficoltà soprattutto di registrare i singoli sindacati, ciò che avrebbe comportato l'obbligo di verificare, per ciascuno, il numero degli iscritti e la democraticità dell'ordinamento interno.

Per questo è emerso un accordo sostanziale, anche se non esplicito tra i partiti, di rinunciare alla entrata in vigore della legge per dare vita ai sindacati nel rispetto del primo comma dell'articolo 39.

Dopo il referendum del giugno 2006, è esplicita anche la rinuncia alla applicazione della seconda parte dell'articolo 39. è sufficiente la riaffermazione della libertà dell'organizzazione sindacale. Il sindacato non esercita, come tale, una rappresentanza a tutela di ogni categoria professionale che assicuri il risultato maggiormente favorevole, nel contratto di lavoro, alla categoria avente interessi contrapposti a quelli del datore di lavoro. Ed anche ove manchino - com'è nella attuale situazione italiana - contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria, pur non iscritti al sindacato che ha stipulato il contratto, il giudice del lavoro può considerare esistente, obbligatoria e normale una normativa che consideri regolare - sulla base dei contratti mediamente applicati - l'attribuzione al lavoratore di una retribuzione proporzionata alla

quantità del suo lavoro e, in ogni caso, "sufficiente ad assicurare a se' e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa"(art. 36 della Costituzione). Lo stesso dicasi per la tutela "del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni" e "la formazione ed elevazione professionale dei lavoratori" (art. 35 Costituzione).

2

POSSIBILI NUOVE RIFORME DELLA COSTITUZIONE.

7. Rifiuto di un dialogo sui principi fondamentali.

Le forze politiche, che hanno con successo invitato gli elettori a votare NO alla riforma costituzionale proposta dalla ristretta maggioranza politica di centrodestra, sono state concordi nel dire che l'invito, se fosse stato accolto dalla maggioranza dei votanti, non avrebbe impedito future modifiche costituzionali attraverso la ricerca di maggioranze più ampie e comunque diverse dalla maggioranza politica su cui si regge il governo. Questa posizione è stata confermata anche dopo conosciuti i risultati del referendum.

Un aspetto di questa conferma è stato però, a mio avviso, inopportuno e forse imprudente, sia prima che dopo il voto sul referendum. Il dialogo tra maggioranza e opposizione sulle future riforme costituzionali è soggetto ad una profonda limitazione, e cioè che devono essere escluse dal dialogo le possibili riforme che entrino, anche indirettamente, in contrasto con quelli che sono riconosciuti come i principi fondamentali della Costituzione.

E' vero che tutte le forze politiche, sia della maggioranza che della opposizione, avevano raggiunto l'accordo, anche dopo la fine delle Commissioni bicamerali, di procedere alla revisione solo della seconda parte della Costituzione, quella cioè sull'ordinamento della Repubblica. Ma questo accordo è stato sostanzialmente eluso dai partiti del centrodestra quando si sono schierati per il sostegno rigido di oltre cinquanta articoli della Costituzione, postisi in contrasto non solo con molti degli articoli contenuti nella prima parte, ma anche con altri principi, che, pur essendo contenuti nella seconda parte, si dovevano anch'essi ritenere principi fondamentali; così quelli che riconoscono la magistratura come organo autonomo - indipendente dal potere dell'esecutivo - quelli che consentono di definire la nostra Repubblica come Repubblica parlamentare e non presidenziale.

In tal modo, se il referendum non avesse respinto le modifiche costituzionali proposte dal centrodestra, saremmo tornati indietro di oltre mezzo secolo perché, di fatto, i principi fondamentali sarebbero stati retrocessi da norme imperative e immediatamente applicabili in norme puramente programmatiche, alla stessa stregua delle premesse della Costituzione francese, così come erano stati intesi dalla giurisprudenza della Cassazione, anche in Italia come norme programmatiche i principi fondamentali prima della nascita della Corte costituzionale.

Ma vi è di più. La stessa maggioranza, che ha proposto la riforma costituzionale abrogata dal referendum, ha con legge ordinaria emanato norme (ad esempio quelle sull'ordinamento giudiziario) che la Costituzione prevedeva che avrebbero dovuto essere emanate in conformità con la disciplina contenuta negli articoli 102-108 della Costituzione. Invece le norme emanate dalla maggioranza di centrodestra sull'ordinamento giudiziario non ne hanno tenuto conto e sono, per molti aspetti, incostituzionali perché non rispondono all'obiettivo di attuare i principi introdotti dalla Costituzione sull'ordinamento giudiziario, ma, al contrario, li stravolgono, riportando la magistratura sotto il controllo dell'esecutivo e trasformando il CSM in organo amministrativo meramente consultivo del ministro della giustizia (come era già durante il regime fascista e come è ancora attualmente in Francia).

Per quanto riguarda invece l'ordinamento della Repubblica vi sono dei punti che, pur votati dalla larga maggioranza del 27 dicembre 1947, alcuni costituenti riconobbero fin dall'inizio rivedibili e la cui opportunità di revisione si è manifestata ancora di più negli anni successivi.

Così la nostra Repubblica fu definita fin dall'inizio (ricordo il prof. Benvenuti) come Repubblica regionale, ma non può dimenticarsi che sulle regioni, in sede di Assemblea Costituente, il dibattito fu vivace. I democristiani sostennero le regioni, secondo gli orientamenti già espressi dal PPI di Sturzo, ma soprattutto perché ritenevano con De Gasperi che l'esistenza delle Regioni avrebbe impedito una prevalenza comunista nel caso in cui i socialcomunisti avessero ottenuto la maggioranza almeno in una delle due Camere. Dubbi sulle regioni ebbero invece in un primo momento i comunisti, la sinistra socialista e lo stesso Dossetti. Essi ritenevano infatti che le regioni sarebbero state di ostacolo ad una programmazione economica nazionale. Dopo i risultati elettorali del 18 aprile 1948 le posizioni si invertirono e l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario fu rallentata dallo schieramento conservatore e, dopo il 1970, per molti anni ne ostacolò l'attuazione la preminenza di una burocrazia ministeriale accentrata.

Sulle modifiche costituzionali, già attuate dal centrosinistra nel 2003 sugli articoli 117 e seguenti della Costituzione, si potrà ritornare sopra purché non si pretenda la devolution invocata dalla Lega di Bossi, che viola i principi fondamentali della Costituzione.

Molto discussa alla Costituente fu anche la questione se le Camere dovessero essere, come volle soprattutto De Gasperi, prive di una distinzione di competenza e di funzioni così come invece fu disposto in Germania.

Sui poteri ridotti attribuiti dalla Costituzione all'esecutivo prevalse, alla Costituente, la precedente esperienza subita sotto il fascismo. Oggi la modifica può essere prevista purché non si giunga alla proposta di Berlusconi che ci riporta in qualche modo ad un ritorno al regime fascista perché anche il fascismo, parlando del "primo ministro", attuò in Italia, come il nazionalsocialismo in Germania, un passaggio verso la dittatura attraverso una graduale riforma dell'ordinamento costituzionale allora vigente.

8. Possibile una revisione costituzionale oltre i principi fondamentali della Costituzione?

La fine delle ideologie e, conseguentemente, la trasformazione dei partiti da ideologici a programmatici, nonché il superamento dell'attuale loro degenerazione in partiti di mera conquista o contingente amministrazione di potere, inducono ad ulteriori riflessioni sulla linea che portò, come abbiamo visto, alla Costituente i partiti provenienti da diverse, anzi contrapposte, incompatibilità ideologiche, ma uniti nella Resistenza al fascismo, a ritrovare punti comuni di intesa nei principi fondamentali della Costituzione, che non erano, come pure a torto si disse, forme di compromesso fra ideologie diverse. Si era affermata così la esistenza di nuovi principi superanti sia l'individualismo liberale che il collettivismo socialista, come quelli della "persona umana" intesa come strumento di formazione delle società (secondo l'intuizione, propria del cattolicesimo francese fra le due guerre, affermata da Maritain e da Mounier dopo la crisi del capitalismo del 1929) o come quello del superamento dello stato unitario e nazionalista e l'accettazione di un pluralismo sociale attraverso le comunità intermedie (dalla famiglia fino alla massima comunità internazionale da cui risulta e si giustifica il ripudio definitivo della guerra).

Come abbiamo visto, nello studio dell'ex presidente della Corte Costituzionale, De Siervo, queste posizioni furono sostenute da Giuseppe Dossetti e da Palmiro Togliatti nel dibattito che portò la Costituente, nella seconda sottocommissione dei 75, all'approvazione dell'articolo 2 della Costituzione, secondo la proposta contenuta nella relazione La Pira.

Possiamo oggi continuare su questa strada?

Io ritengo di sì. Ma occorre rendersi conto che si tratta di andare ben oltre i risultati della stessa Rivoluzione francese senza percorrere la scia di quella che fu, dopo il 1791, l'influenza del "contratto sociale" di Rousseau e poi l'interpretazione datane dallo statalismo nazionalista napoleonico.

Ma già, nel primo decennio dell'800, un'interpretazione nuova della Rivoluzione francese (che in parte fu un ritorno al primo biennio 1789 - 1791 della Rivoluzione stessa) fu affermata in Francia dal Tocqueville, sulla base della esperienza acquisita negli Stati Uniti d'America. Anche in Italia, la

medesima posizione fu assunta da Antonio Rosmini con un orientamento condiviso da Alessandro Manzoni. Rosmini elaborò, nel dialogo con lo Stato piemontese, il progetto di una Costituzione federale che già nel 1848 tentò di fare approvare da Pio IX su mandato di Carlo Alberto. Ma forse Rosmini non si rese conto che, per la Chiesa cattolica, la conciliazione con i principi liberali non era possibile senza rinunciare alla pregiudiziale del potere temporale la cui abolizione era chiesta ne "Le cinque piaghe della Chiesa". È una pregiudiziale che, sul piano teorico, la Chiesa ha affrontato solo recentemente nel Concilio Ecumenico Vaticano II. Non è infatti un mistero che il processo di beatificazione di Antonio Rosmini è partito solo dopo il Concilio e il suo esito positivo, ancora problematico, dipenderà dalla scelta storica definitiva della Chiesa cattolica dopo il pieno riconoscimento dello stato laico.

Conseguentemente, non vi è più posto per un partito cattolico, non solo del tipo già respinto da Sturzo e da De Gasperi (partito a difesa della Chiesa contro lo Stato) ma neanche del tipo, accettato da Pio XII, di partito dello Stato ma tendenzialmente unitario per tutti i cattolici e ispirato ai principi sociali della Chiesa.

La strada si è comunque aperta perché tutti i cattolici possano conseguentemente scegliere di partecipare al partito il cui programma è da loro condiviso e, in forza dei risultati elettorali, partecipare alternativamente ad una coalizione di maggioranza di governo o a quella di minoranza di opposizione. Così, come già avviene negli Stati Uniti d'America tra partito democratico e partito repubblicano, e, in Inghilterra, tra partito laburista e partito conservatore.

Lo stesso discorso si applica anche ai credenti in altre religioni, diverse da quella cattolica, o ai non credenti in alcuna religione, ma comunque rispettosi dei principi costituzionali comuni a tutti i cittadini.

Una modifica costituzionale, dunque, può essere elaborata, anche sui principi fondamentali, ma in modo coerente con quelli elaborati nella Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

I principi fondamentali, specialmente quelli che nascono dalle rivoluzioni di fine '700 (la francese e l'americana) fondate sulla distinzione (non sulla separazione) del potere legislativo, nascente dalle elezioni, dal potere esecutivo, controllato dal potere legislativo e dalla autonomia dei giudici subordinati solo alla legge. Tali principi non hanno tuttavia impedito, nel corso di due secoli, la involuzione, specie in Europa, verso regimi autoritari di estrema destra o di estrema sinistra.

Anche in Italia, durante l'egemonia di Craxi negli anni '80 e dopo il 1994 nella maggioranza di centrodestra guidata da Berlusconi, ha potuto essere minacciata una involuzione antidemocratica, pur non essendo ancora sostanzialmente cambiata la Costituzione antifascista del 1948.

Così, come si ricorderà durante il periodo dell'egemonia craxiana, la minaccia è venuta dal rifiuto di ritornare all'accordo di centrosinistra per la formazione dell'esecutivo. Per Craxi la scelta della maggioranza, e quindi dell'esecutivo, poteva avvenire solo dopo che fossero noti i risultati delle elezioni. Di conseguenza anche un piccolo partito, come il socialista, avente una consistenza iniziale nel 1976 al di sotto del 10% poteva scegliere di formare la maggioranza non su principi ideali e neanche di programma, ma con accordi puramente di potere e ottenere così, o l'attribuzione di maggiori poteri nell'esecutivo o addirittura la guida dell'esecutivo stesso.

Come sappiamo, in tal modo, dopo il crollo del muro di Berlino, si verificò in Italia non tanto la crisi della "prima Repubblica" quanto la crisi e la trasformazione non tanto del partito comunista quanto di tutti i partiti democratici antifascisti.

Il bipolarismo manifestatosi in Italia dopo il 1994 è stato caratterizzato: nel centrosinistra da partiti che traggono, in larga misura, origine dalla esperienza dei partiti antifascisti e dal voto comune dato alla Costituzione il 27 dicembre 1947; e, nel centrodestra, in presenza di forze che non partivano dall'esperienza dei vecchi partiti ideologici antifascisti.

Si spiega così perché i partiti di centrodestra abbiano tentato il rovesciamento della Costituzione nei suoi principi fondamentali attraverso la formazione di una maggioranza politica che avrebbe potuto portare il paese verso un regime autoritario.

Questo disegno è stato battuto con due successive votazioni: la prima del 9-10 aprile e la seconda del 25-26 giugno 2006.

Con la prima votazione la maggioranza di centrosinistra ha prevalso di poco (e a qualcuno è sembrato provvisoriamente) sulla minoranza di centrodestra. Con la seconda votazione una maggioranza più ampia ha sconfitto il disegno eversivo di trasformare la Costituzione.

Quali conseguenze se ne devono allora trarre?

9. Le revisioni della Costituzione in vigore.

Con il voto del 9-10 aprile 2006 si è formata una maggioranza politica di centrosinistra, sia pure di misura (specie al Senato) che però ha diritto di governare per attuare il programma enunciato. Se nascono al suo interno discussioni nell'attuazione del programma, i dissenzienti devono rivedere le loro posizioni ove non decidano di fare cadere il governo e di rischiare un governo di centrodestra o di sostenere il centrosinistra solo con appoggio esterno.

Distinta dalla maggioranza politica è la maggioranza costituzionale. Ma tutti i partiti, sia quelli che formano la maggioranza politica sia quelli che sono collocati all'opposizione, devono impegnarsi ad accettare la Costituzione vigente fino a che non subisca una revisione nelle forme previste dall'articolo 138 della Costituzione stessa. Un principio nuovo si desume dai risultati del referendum e cioè che il partito il quale si proclami pregiudizialmente contrario alla Costituzione o a un suo principio fondamentale, non potrebbe, di conseguenza, ne' far parte della maggioranza politica che dà la fiducia al governo e neppure della opposizione che si esprime come alternativa al governo. Un partito quindi che non accetti la Costituzione o un suo principio fondamentale si viene così a trovare nelle stesse condizioni in cui si trovò il MSI dal 1948 al 1994 quando fu considerato partito escluso dalla Costituzione. E tuttavia esso non è stato dichiarato formalmente fuorilegge, ma capace in parlamento di esprimere un voto contrario a quello della maggioranza o di organizzare l'ostruzionismo (come avvenne nel voto sulla istituzione delle regioni a statuto ordinario); incapace, in quanto tale, di proporre una maggioranza di governo. Questa, come si ricorderà, fu una posizione sempre coerente sostenuta dalla DC di De Gasperi, di Fanfani e di Moro.

Da queste conseguenze nasce allora la necessità di mettere in discussione la possibile evoluzione dei principi fondamentali della nostra Costituzione.

In una realtà culturale postmoderna, nella quale i partiti politici dovrebbero tendere a divenire partiti di programma, il potere esecutivo si qualifica attorno ad un programma espresso, nel bipartitismo, dal partito che può raccogliere attorno ai suoi candidati la maggioranza dei consensi. Ma nel caso in cui nessun partito da solo possa raggiungere una maggioranza attorno al suo programma, più partiti devono confrontare i programmi fra loro compatibili per realizzare un programma comune ispirato all'interesse generale. Il programma presentato dal singolo partito, o dalla coalizione dei partiti, deve essere reso pubblico prima dell'inizio della campagna elettorale e deve essere depositato con la lista dei candidati e con il candidato proposto alla guida del governo.

Per mantenere la autonomia costituzionale e riconoscere il primato del potere legislativo su quello esecutivo e, nello stesso tempo, per impedire di trasformare la Repubblica parlamentare in Repubblica presidenziale si devono allargare i principi fondamentali della Costituzione secondo i seguenti criteri:

a) il voto attribuisce la maggioranza nell'assemblea legislativa al candidato designato per guidare il potere esecutivo. Ma, in ogni caso, questo candidato dovrà avere la designazione alle Camere da parte del Presidente della Repubblica ed ottenere un espresso voto di fiducia del Parlamento, che mantiene sul governo un potere di controllo;

b) per ottenere maggior forza per l'attuazione del programma di governo, al Presidente del Consiglio potrà essere attribuito il potere di nomina e di sostituzione dei componenti il Consiglio dei Ministri, con l'obbligo in ogni caso di riferire in Parlamento e di ottenere la fiducia;

c) potrà essere seguito l'esempio di Costituzioni vigenti in altri paesi democratici europei che hanno introdotto la "sfiducia costruttiva" del parlamento al governo;

d) deve essere mantenuto al Capo dello Stato il potere di scioglimento di una o di ambedue le Camere, una volta consultati i presidenti delle Camere stesse. Lo scioglimento si giustifica solo quando le Camere, o almeno una di esse, dimostrino di non essere in grado di funzionare;

e) al Presidente della Repubblica è attribuita la rappresentanza dell'unità dello Stato e - indipendentemente dai poteri del giudice costituzionale - il potere di valutare gli atti esecutivi del governo motivando le valutazioni con messaggi alle Camere;

f) possono, anzi debbono, essere discusse le eventuali diverse attribuzioni tra le due Camere;

g) può essere discussa l'attribuzione diversa delle competenze fra le due Camere ed eventualmente ridotto il numero dei parlamentari per rendere più rapido ed efficiente lo svolgimento dei lavori.

Sono queste le linee sulle quali probabilmente si sarebbe mossa la Rivoluzione francese dopo il 1791 ove non fosse prevalsa la posizione contrattualistica di Rousseau e quella estremista anticlericale che portò la reazione di una conservazione espressa con molta violenza in Francia e nella stessa Italia, ma quasi dimenticata nella storia ufficiale.

Dopo il 1848 queste linee furono riprese in Francia da Alexis de Tocqueville e anche in Italia da Antonio Rosmini secondo principi che avrebbero anche in Europa - come già era avvenuto negli USA - consentito l'evoluzione del cristianesimo in modo parallelo al pensiero laico nel superamento dell' "ancien régime" e avrebbero evitato l'affermarsi dell'anticlericalismo, come difatti è avvenuto negli ultimi due secoli negli Stati Uniti.

La Costituzione italiana approvata a larga maggioranza, come ha avuto una forza di avanguardia in Europa e da ultimo nei paesi usciti dal socialismo reale, così potrebbe assumere una funzione di avanguardia rispetto all'Europa di oggi e rispetto ai paesi extraeuropei, dove sono prevalenti religioni che non hanno ancora compiuto il faticoso percorso storico per superare il potere temporale, ma dove ci sono fermenti che portano ad affermare una indipendenza rispetto allo Stato e a sostenere la propria libertà nell'organizzazione e nell'insegnamento della religione.

3

LA CRISI DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA

10. Evoluzione della crisi della giustizia dopo l'approvazione della Costituzione

Gli effetti più significativi della conquista della maggioranza politica di governo da parte del centrosinistra e del voto sul referendum sono stati l'apertura della strada per risolvere la crisi della magistratura, che è la crisi istituzionale più grave esistente nel paese.

Non vi è dubbio che, usciti dal fascismo, l'impegno maggiore per ritornare alla democrazia fu compiuto dai costituenti quando affrontarono il problema della autonomia della magistratura dalla politica.

Il costituente italiano fissò l'autonomia dei giudici e la loro dipendenza solo dalla legge; istituì un Consiglio Superiore della Magistratura non come organo semplicemente consultivo ed inoltre indicò la necessità di dare luogo al più presto ad una nuova legge sull'ordinamento giudiziario per attuare i principi costituzionali.

La democrazia, nata dopo il 1948 in Italia, tuttavia non solo ha ritardato di qualche anno l'entrata in vigore del nuovo Consiglio Superiore della Magistratura, ma soprattutto ha ommesso di emanare una legge organica al posto della legge fascista del 1941 sull'ordinamento giudiziario ed è poi

intervenuta solo marginalmente con leggi, come le due leggi proposte dall'onorevole Breganze, che hanno finito col peggiorare la situazione.

E' cresciuta così, nel tempo, la durata dei processi, sia civili che penali.

La emanazione delle norme sostitutive di quelle fasciste sull'ordinamento giudiziario fu più volte sollecitata dal Consiglio Superiore della Magistratura. In particolare vorrei riferirmi a quattro relazioni annuali al Parlamento. La prima quella del progetto della commissione presieduta dal prof. Giuseppe Mirabelli trasmessa alle Camere il 16 dicembre 1986; la seconda del 1991 di cui fu relatore il prof. Alessandro Pizzorusso ("l'attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione"); la terza del 1994, di cui fu relatore il cons. Elvio Fassone ("reclutamenti e formazione professionale dei magistrati"); la quarta approvata nella seduta del 14 aprile 2004 ("formazione per l'accesso in magistratura e formazione professionale dei magistrati") di cui furono relatori il cons. Vladimiro de' Nunzio e il prof. Luigi Berlinguer.

Tutte e quattro queste relazioni al Parlamento, pur previste dalla legge, non furono mai prese in considerazione ne' dalle Camere ne' dal governo.

Dei nuovi ordinamenti giudiziari si è occupato il governo di centrodestra, nella penultima legislatura, con l'intento di presentare un disegno di legge che, invece di attuare i principi costituzionali, li stravolgesse. Oggi, dunque, con il nuovo Ministro della Giustizia e con il nuovo Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, si sono create le condizioni per risolvere la crisi della giustizia e dare attuazione alla disposizione VII transitoria della Costituzione.

Il punto di partenza per la soluzione della crisi della giustizia è oggi l'esame del suo bilancio.

Anche coi recenti aggiustamenti, il bilancio della giustizia si colloca a cavallo dell' 1% rispetto a quello complessivo dello Stato, mentre il bilancio della giustizia dei paesi europei con i quali ci confrontiamo (Francia, Germania, Inghilterra) è attorno al 2% e cioè quasi il doppio.

Realisticamente la soluzione del problema della giustizia in Italia non può avere una soluzione in tempi brevi ma dovrà necessariamente fondarsi su un piano pluriennale, che porti attorno al 2% il bilancio della giustizia rispetto al bilancio nazionale e riguardi, oltre i magistrati, anche gli ausiliari dei magistrati, la edilizia giudiziaria, il sistema carcerario nel quadro della concezione costituzionale della funzione delle pene.

11. Un programma nazionale per la soluzione della crisi della magistratura.

Per abbreviare la durata dei processi non è tanto fondamentale aumentare il numero dei magistrati. Allo stato esistono circa 9000 magistrati di ruolo con un aumento progressivo, secondo gli ultimi concorsi delle donne rispetto agli uomini e un aumento di 1000 unità di magistrati negli ultimi anni. Ad essi vanno aggiunti i componenti la magistratura onoraria che ormai hanno superato per numero la magistratura professionale: i giudici di pace (che sul territorio hanno occupato lo spazio un tempo spettante ai pretori), i giudici onorari aggregati di tribunale (legge 13 febbraio 2001, n.48), i vice procuratori onorari, oltre che i magistrati onorari minorili e gli esperti dei tribunali di sorveglianza.

Certo, una maggiore attenzione dovrà prestarsi da parte del CSM e del Ministero della giustizia per integrare in sede penale, in molti tribunali, i giudici per le indagini preliminari e adeguarli al numero dei pubblici ministeri in modo da consentire a chi esercita la funzione di giudice il controllo dei magistrati requirenti soprattutto per la disciplina dell'esercizio della custodia preventiva degli imputati, che deve mantenersi nei limiti previsti dalla legge (pericolo di fuga o inquinamento delle prove). Si dovrà inoltre assicurare un numero sufficiente di magistrati di sorveglianza nelle carceri, specie se devono assumersi il ruolo, di cui all'articolo 27 terzo comma della Costituzione, sul controllo che nell'applicazione delle pene si tenda veramente alla "rieducazione del condannato".

Il problema essenziale per risolvere la crisi della giustizia, riducendo i ritardi dei processi, non è dunque quello dell'aumento indiscriminato dei magistrati di ruolo, ma è quello del potenziamento della efficienza attribuendo loro una maggiore disponibilità di strumenti operativi, dando loro una

sede dignitosa, una collaborazione per l'assistenza giudiziaria, una adeguata formazione preventiva, che consentano:

- a) la sede. Ogni magistrato sia di ruolo che onorario deve poter disporre di una sede in cui operare, consultare le parti, sentire i testimoni e gli esperti, ed in cui svolgere in modo adeguato tutte le funzioni a lui attribuite. Questo è possibile attraverso un programma pluriennale, almeno decennale, di edilizia giudiziaria;
- b) assistenza giudiziaria. La carenza nell'amministrazione della giustizia riguarda l'assoluta insufficienza degli ausiliari dei magistrati ad ogni livello, sia quello esecutivo (custodi, autisti, uscieri) sia soprattutto quello più qualificato degli uffici e degli archivi giudiziari. Sono necessari concorsi per alcune migliaia di posti per cancellieri collaboratori di magistrati scelti fra candidati aventi come titolo di studio, oltre ad un diploma di scuole secondarie, una laurea breve triennale in giurisprudenza. Ad essi dovrebbe essere affidato il compito dell'assistenza del magistrato alle prove orali, alla redazione - come la legge prevede - di tutti i verbali; gli stessi potrebbero coadiuvare il magistrato per la redazione, per la parte in fatto, delle sentenze e dei decreti ingiuntivi;
- c) formazione professionale. La laurea in giurisprudenza, conferita nelle università italiane, quadriennale o quinquennale, è sul terreno della preparazione teorica ancora superiore a quella conferita dalle facoltà di giurisprudenza, delle università europee in genere (come avvertiamo negli scambi culturali degli studenti fra le università europee) ma è inferiore sul piano della preparazione pratica professionale. Sarebbe un errore introdurre nelle facoltà di giurisprudenza indirizzi pratici professionali che andrebbero a scapito della preparazione teorica. La preparazione per le professioni forensi (magistratura, avvocatura e notariato) deve avvenire dopo il conseguimento della laurea non come continuazione o approfondimento dei corsi universitari e neppure come preparazione a sostenere le prove scritte dei concorsi, così come hanno fatto nel passato scuole private di breve durata o scuole organizzate dagli ordini professionali degli avvocati o dei notai. Il dibattito nacque nel CSM, fino dai primi anni del 1990, attorno alle questioni, già allora poste, se dare una formazione separata ai magistrati cui venivano affidate funzioni requirenti. Fu posto subito in rilievo, al contrario, la necessità di offrire una preparazione unitaria non solo a tutti i magistrati, ma anche a tutti coloro che dovranno esercitare professioni forensi e, quindi, dare tale preparazione unitaria, come già avviene in Germania, ai magistrati e a coloro che andranno ad esercitare funzione di avvocati civili o penali o agli stessi notai.

Il dibattito, apertosi nel CSM, portò alla conclusione, espressa nella relazione al Parlamento sullo stato della giustizia pubblicata il 14 aprile 2004 (formazione per l'accesso della magistratura e formazione professionale dei magistrati pagg.31 e segg.) che, pur dovendo rispettare la libertà di promuovere scuole per la preparazione ai concorsi, era preferibile pensare ad una scuola biennale per la preparazione ai concorsi per uditore giudiziario, per avvocato e per notaio organizzata dalle facoltà di giurisprudenza con la collaborazione del CSM per i magistrati e dei dirigenti i consigli forensi, per gli avvocati ed il notariato.

Il corso di formazione biennale svolto presso l'università ha avuto, negli anni passati, una sperimentazione che però non è stata conclusiva perché non sono stati disciplinati gli effetti pratici di questa scuola che avrebbero dovuto portare ad una selezione preliminare per tutti i concorsi.

Dopo che il corso di laurea in giurisprudenza è parzialmente diventato quinquennale, il ministero della Pubblica Istruzione ha proposto la riduzione della scuola di formazione alla professione forense da due anni a uno. Ma tale riduzione è improponibile se la funzione della scuola rimane legata all'obiettivo di offrire - indipendentemente dai risultati del concorso - una base culturale comune all'esercizio di tutte le professioni forensi. Una scuola di durata annuale è possibile come preparazione solo per sostenere una prova scritta del concorso (in magistratura, in avvocatura, o nel notariato). Ma in questo caso non si vede il senso dell'impegno diretto delle facoltà di giurisprudenza.

12. La formazione dei magistrati in servizio.

Nella programmazione pluriennale della giustizia deve essere riconosciuta la competenza esclusiva del CSM per la formazione in servizio dei magistrati e, possibilmente, per la ripresa del discorso sulla già progettata "Scuola della magistratura".

La formazione in servizio è distinta, come già oggi avviene, tra formazione iniziale (cosiddetto tirocinio) e formazione permanente.

Il tirocinio degli uditori giudiziari (secondo la relazione al Parlamento sullo stato della giustizia del 2004) ha una durata limitata di 18 mesi, di cui 13 dedicati al tirocinio generico e 5 al tirocinio (cosiddetto mirato) dopo che sia stata assegnata all'uditore la sede giudiziaria.

Negli anni successivi al 1990, la carenza dei magistrati costrinse ad abbreviare, con grave danno, il tirocinio e ad inviare nelle zone di mafia, dove la carenza era maggiore, i cosiddetti "giudici ragazzini", che pure fecero quasi ovunque il loro dovere.

Più delicata e soggetta a maggiore impegno è la formazione permanente.

La formazione permanente deve riguardare tutti i magistrati non solo per il loro aggiornamento al diritto comunitario (si veda la relazione del prof. Luigi Berlinguer nella relazione al Parlamento del 2004, pagg. 15-30 e 73-91) e al diritto civile, commerciale e processuale, ma anche per tener conto dei principi fondamentali della nostra Costituzione (art. 107 comma terzo) secondo cui "i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione". Deve, quindi, esistere una formazione permanente sulle diverse funzioni, quali la requirente, il diritto di famiglia ed i minori, il diritto di società e il fallimento, la sorveglianza sui reclusi ecc.

Si deve potere consentire, dopo adeguata formazione, il passaggio da una funzione all'altra, fra magistrati aventi già conseguito una comune formazione giuridica.

La partecipazione ai corsi di formazione permanente, sia come docenti che come discenti, dovrebbe essere obbligatoria per tutti i magistrati, compresi quelli cui sono attribuiti uffici direttivi, almeno ogni due anni e con un corso di durata minima di 15 giorni. I risultati del corso dovrebbero essere raccolti in un fascicolo personale contenenti le relazioni e gli interventi dei magistrati e di cui solo gli interessati dovrebbero disporre per essere presi in considerazione nelle sedi opportune (commissioni del CSM) per ottenere la variazione delle funzioni, le promozioni o i richiesti incarichi direttivi.

E' stato discusso se la formazione permanente possa essere messa in relazione alla valutazione della professionalità dei magistrati.

Il prof. Luigi Berlinguer nella relazione al Parlamento del 2004, afferma (a pag. 100) che "l'attività formativa non deve essere finalizzata ad un controllo delle capacità del magistrato" e poi lo stesso Berlinguer conferma la "necessità che non vi sia né identità di soggetti né contestualità tra la formazione e la valutazione della professionalità dei singoli magistrati" (pag.101). In questo senso l'autore conclude: "ciò che si vuol sottolineare è quindi la profonda separatezza tra attività formativa e attività valutativa".

Tuttavia ciò non significa negare l'opportunità di interferenze (pag. 102).

Non si può non concordare sulla separazione tra attività di formazione e attività di valutazione del magistrato. Ma occorre approfondire in che cosa consista la possibile "interferenza". Va cioè considerata la prospettata possibilità di "forme di collegamento" capaci di trarre, dall'attività formativa svolta, ulteriori dati di fatto suscettibili di essere tenuti presenti, in un momento successivo, dal CSM nell'esercizio dei suoi autonomi poteri di valutazione.

13. La valutazione dei magistrati.

Attraverso il discorso sulla formazione permanente dei magistrati siamo così entrati nel discorso più ampio e più delicato relativo alle valutazioni dei magistrati ai fini degli avanzamenti di carriera e del conferimento degli incarichi direttivi. è questa la strada attraverso la quale il potere politico ha sempre tentato di condizionare l'autonomia dei magistrati.

Il fascismo prevedeva dei concorsi attraverso i quali era possibile valutare e quindi privilegiare i magistrati che apparivano più vicini al pensiero politico del regime. Caduto il fascismo, la via scelta per valutare i magistrati fu quella dell'esame delle sentenze e degli atti giudiziari emessi. Ma chi doveva valutare tali sentenze erano in larga misura proprio i magistrati al vertice della Cassazione i quali giudicavano prevalentemente sulla base della conformità della interpretazione consolidata dalla Cassazione stessa. Veniva così bloccata in senso conservatore la stessa interpretazione della legge. Di qui soprattutto le polemiche dei giovani magistrati i quali chiedevano che l'avanzamento delle carriere fosse fondato su un criterio più oggettivo quale era quello dell'anzianità senza demerito. Questa richiesta fu accolta con le due leggi proposte dall'onorevole Breganze.

La insufficienza di questi criteri è stata messa in evidenza da più parti nel corso di molti anni ed ha fornito la giustificazione per consentire al governo di centrodestra un ritorno al controllo politico dei magistrati attraverso una valutazione da compiere con la periodica ripetizione dei concorsi.

Questo orientamento può, anzi deve, essere oggi superato. Se si imbocca la strada accennata, come si è visto, da Luigi Berlinguer nella relazione al Parlamento del 2004 sui rapporti tra formazione e valutazione dei magistrati, solo da una formazione permanente e periodica di tutti i magistrati in servizio possono essere tratti elementi sufficienti e integrativi della anzianità di servizio senza demerito per una valutazione che compia il CSM sui cambiamenti di funzione, gli avanzamenti di carriera, il conferimento di incarichi direttivi.

Anche per il conferimento degli incarichi direttivi l'orientamento, consolidatosi nei pareri espressi dal CSM negli ultimi anni, e confermati anche nel disegno di legge fatto approvare dall'ultimo governo di centrodestra, è quello della temporaneità del conferimento di tali incarichi direttivi. Storicamente ha recato danno al prestigio della magistratura la conferma, spesso a vita, negli incarichi direttivi, a causa dei legami ambientali che si possono creare nel territorio.

Dopo un quadriennio o un quinquennio nell'incarico direttivo, rinnovabile non più di una volta, il CSM può scegliere, al termine del mandato, o di attribuire al magistrato meritevole un diverso incarico direttivo, o di reinserirlo nella sua propria funzione giudicante o requirente.

Una attenzione particolare dovrà essere posta dalla nuova legge sull'ordinamento giudiziario alla azione disciplinare, la cui facoltà di promozione può essere riservata al ministro della giustizia, ma le cui decisioni finali spettano al CSM attraverso una sezione dove figurino in maggioranza i magistrati.

Le sanzioni disciplinari, che devono rimanere distinte dai trasferimenti motivati da incompatibilità ambientali o funzionali, devono essere tipizzati e il procedimento deve essere adeguato alle modifiche intervenute nel codice penale.

In modo particolare, inoltre, l'ordinamento giudiziario si dovrà occupare del pubblico ministero che si distingue, all'interno della magistratura, solo per diversità di funzione ed al quale vanno attribuite le garanzie stabilite nei suoi riguardi (art. 107, quarto comma della Costituzione).

14. Riforma delle carceri e applicazione della amnistia e dell'indulto.

La crisi della giustizia può essere risolta con una programmazione pluriennale riguardante anche la organizzazione delle carceri.

L'articolo 27, terzo comma della Costituzione, contiene un principio generale sulla definizione della pena che è andato ben oltre i risultati a cui sono giunti la Rivoluzione francese nonché i regimi democratici europei prima della II guerra mondiale. Oltre all'esclusione della pena di morte viene fissato il principio che la pena, non tanto deve consistere in un trattamento conforme al senso di umanità, ma deve tendere alla "rieducazione del condannato". Alla costituente, i cattolici democratici e i provenienti dalle ideologie laiche e marxiste trovarono un punto di incontro, e non di compromesso, nell'affermazione che la pena non era né una forma retributiva del reato commesso ed accertato, e nemmeno una forma di difesa della società, perché, seguendo la lezione di Moro, i costituenti, nella grande maggioranza, ritennero che la pena dovesse tendere alla "rieducazione" del condannato.

Introducendo questo principio il costituente non solo eliminava la pena di morte perché è impossibile rieducare chi è stato ucciso, ma, pur senza sopprimere formalmente la pena dell'ergastolo, ne metteva in dubbio la effettività di esecuzione.

Ora, si deve rilevare che il legislatore italiano, dopo il 1948, non ha mai dato attuazione a questo principio fondamentale. E nemmeno il giudice costituzionale ha mai avuto occasione di censura, in sede di esecuzione di pene, mettendo in rilievo un trattamento contrario al senso di umanità.

In realtà, allorché la situazione diventava insostenibile o per il sovraffollamento delle carceri o per l'accumulo di processi penali, il legislatore è periodicamente ricorso, attraverso l'applicazione dell'articolo 79 della Costituzione con la delega data al Presidente della Repubblica per la concessione dell'amnistia o dell'indulto.

Gli effetti di tali provvedimenti furono, tuttavia, sempre del tutto provvisori perché, nel giro di pochi anni, i beneficiari dell'amnistia o dell'indulto erano indotti a commettere nuovi reati e la situazione è sempre tornata rapidamente peggiore di prima.

Per porre rimedio a questo stato di cose con l'articolo 1 della legge 6 marzo 1992 numero 1, di cui fui nel 1990 relatore alla Camera, si operò una revisione dell'articolo 79 della costituzione stabilendo che "l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera in ogni suo articolo e nella votazione finale".

A seguito di tale revisione, non sono state più concesse amnistie ed indulti, fino alla concessione del recente indulto.

Ma di conseguenza la situazione nelle carceri, non essendosi data attuazione al terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, si è aggravata al di là di ogni limite.

La verità è che, con l'emendamento introdotto nel 1992 all'articolo 79, si intendevano ricondurre amnistia e indulto alla loro originaria funzione, che, anche durante le monarchie assolute, era quella di attribuire al Capo dello Stato il potere di sottolineare, con grandi atti di clemenza e di liberalizzazione, avvenimenti storici particolarmente rilevanti.

Il Parlamento italiano ha mancato, dopo il 1992, di affrontare l'attuazione del terzo comma dell'articolo 27 con una riforma del sistema carcerario in modo di consentire a tutti i condannati di essere sottoposti a forme di rieducazione. A tale rieducazione, in realtà particolarmente costosa, si deve giungere rendendo obbligatoria per ciascun condannato la scelta fra la formazione scolastica per il conseguimento di un titolo di studio, la formazione professionale, l'esercizio anche all'esterno, di una attività lavorativa. Con la conseguente possibilità, alternativa, della richiesta della grazia da parte del Presidente della Repubblica, la liberazione provvisoria o la concessione di misure alternative alla pena detentiva quando, secondo il giudizio, caso per caso, del magistrato di sorveglianza, si sia data una valutazione positiva sul grado di avvenuta rieducazione.

15. Riordinamento dei tribunali e delle Corti di appello.

In un piano pluriennale di riforma della giustizia deve essere introdotta anche la delega al governo per riordinare Tribunali e Corti di appello secondo dimensioni territoriali e numero di utenti al servizio della giustizia. Mi rendo conto che questo è un argomento sul quale, dalla unità d'Italia in poi, tutti i governi si sono scontrati con il rifiuto delle popolazioni locali che spesso sono insorte contro la soppressione di tribunali istituiti per ragioni storiche in località di provincia, ma che si sono rilevati, allo stato, inadeguati.

E' certo tuttavia che la giustizia non può funzionare in tribunali aventi competenze o troppo ampie o eccessivamente piccole. Questa è infatti una delle ragioni della lunghezza della giustizia in Italia.

In linea di massima un tribunale non può servire adeguatamente una popolazione superiore al milione di abitanti ed inferiore ai centomila. Oltre al tribunale, che va assicurato in ogni provincia, nei comuni superiori ad oltre un milione di abitanti (Roma, Milano e forse Napoli) dovrebbero essere previsti due tribunali entro il comune con la medesima sede e dovrebbero essere potenziati i tribunali esistenti nella provincia.

Per ridurre al minimo le proteste per la soppressione dei tribunali, la delega dovrebbe autorizzare il governo a rivedere le attribuzioni delle competenze territoriali dei tribunali (ho presente particolarmente la situazione del Piemonte e dell'Abruzzo). In altri casi (come la Sardegna) la soppressione di tribunali aventi una competenza di meno di centomila abitanti dovrebbe essere consentita solo assicurando comunicazioni adeguate viarie o ferroviarie, con la sede del più vicino tribunale.