

QUALE COSTITUZIONE?

a cura di Antonio Maria Baggio

Il dibattito sulle modifiche alla nostra legge fondamentale si fa sempre più intenso. Ma quali sono i problemi principali da affrontare? Lo abbiamo chiesto alla costituzionalista Fernanda Bruno.

Ci sono, a suo avviso, delle parti della Costituzione che andrebbero modificate?

«Senz'altro, e se ne discute fin dagli anni Settanta. Particolarmente sottolineato è stato il tema della governabilità, ed effettivamente su questo punto la nostra Costituzione è manchevole. Ricordiamo che l'ordine del giorno Peratti, approvato dall'Assemblea costituente, prevedeva la forma di governo parlamentare – escludendo quelle presidenziale e direttoriale –, ma con congegni idonei ad assicurarne la stabilità e l'efficienza. Questi congegni, in effetti, non furono adeguatamente predisposti.

“ Anche l'ordinamento comunitario europeo rende necessarie alcune modifiche alla Costituzione, per adeguarla alla nuova situazione ”

«Teniamo conto che l'Italia usciva dalla dittatura fascista e si aveva paura di qualunque congegno che rafforzasse l'esecutivo: fu questa preoccupazione a prevalere».

Quali altri aspetti sono da modificare?

«Negli ultimi tempi si sta imponendo il dibattito sulle autonomie locali. La scelta federale non era presente nell'Assemblea, che faticò non poco ad approvare l'ordinamento regionale».

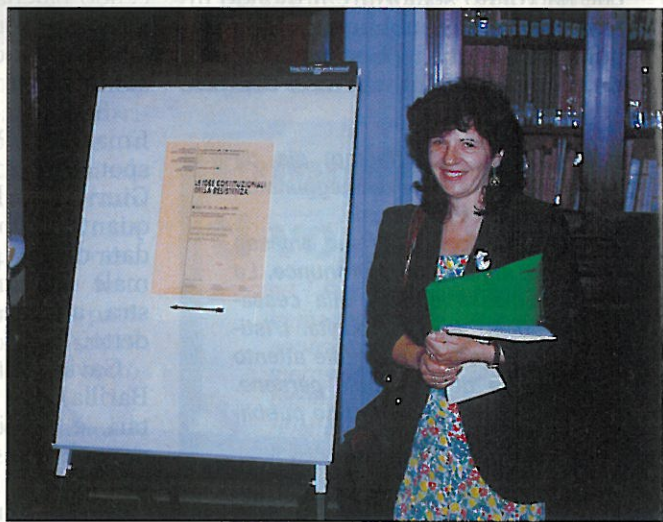
«Oggi assistiamo, anche in altri stati, ad una diffusa tendenza al rafforzamento delle autonomie locali, nella misura in cui si va verso l'unità europea. È una esigenza di unità nella

molteplicità – che possiamo costatare come naturale anche nei rapporti tra individui –, presente nelle relazioni tra gli stati, e che oggi si fa viva anche all'interno del singolo stato. Nel dibattito italiano attuale mi sembra non venga sufficientemente sottolineato un aspetto importante: l'ordinamento comunitario europeo ha inciso fortemente sulle competenze dei vari organi costituzionali e delle regioni, al punto che si rendono necessarie delle modifiche per adeguare la nostra Costituzione alla nuova situazione».

Ma la Costituzione attuale non prevede già l'ingresso del nostro paese in un organismo politico più vasto?

«L'articolo 11 prevede una limitazione della sovranità del nostro paese, in funzione della costruzione di organismi internazionali che assicurino la pace: fu pensato, allora, in funzione della nostra partecipazione all'Onu. Ma è una coperta che si può tirare solo fino ad un certo punto: abbiamo bisogno di qualcos'altro. Il problema sorse già con la nostra adesione alla Comunità europea, e si è riproposto in occasione del trattato di Maastricht; in quest'ultima occasione il nostro parlamento dovette approvare la legge che consentiva la ratifica del trattato in tempi molto brevi, e non ci fu il dibattito ampio che altri paesi hanno avuto: Germania e Francia, proprio per poter firmare il trattato, hanno attuato alcune modifiche costituzionali, che tendono, ad esempio, a far partecipare il parlamento agli atti della comunità europea».

«Altro aspetto è quello delle regioni:



la tendenza degli altri paesi è quella di aumentarne il ruolo nella politica comunitaria, che le tocca fortemente. L'articolo 23 della "Legge fondamentale" di Bonn, e un'altra legge del 1993 che regola la collaborazione tra la federazione tedesca e i suoi Laender, prevede la partecipazione di un rappresentante dei Laender a livello comunitario. Insomma, gli "affari esteri", che per lungo tempo sono stati un dominio riservato all'esecutivo centrale, vedono l'ingresso di altri soggetti. E

rapporti internazionali, come abbiamo detto; ma anche sull'art. 21, relativamente alla libertà di espressione: oggi viviamo situazioni, con lo sviluppo della telematica e il ruolo delle televisioni, che cinquant'anni fa non esistevano».

Che contributo ha dato alla prima parte della Costituzione il filone culturale di ispirazione cristiana?

«I costituzionalisti cristiani lavorarono molto su questa parte: la visione più completa e articolata della società venne proprio dall'area cattolica. Mortati, Moro, Dossetti, La Pira, Lazzati, erano portatori di una proposta variegata, ma che riusciva a far coagulare le varie posizioni. L'ordine del giorno Dossetti, ad esempio, sottolineava il superamento dell'individuo e l'affermazione della persona, con tutte le conseguenze istituzionali, che ritroveremo nell'art. 2, il quale, oltre ad affermare il principio dei diritti dell'uomo e lo sviluppo della sua personalità nelle varie formazioni sociali, sostiene

come lo strumento per scongiurare il ritorno di un regime autoritario».

Nel dibattito di allora possiamo trovare strumenti utili per oggi?

«Certamente. Nel lavoro precostituyente, in particolare dell'area cattolica, furono meditate ed affermate non solo la solidarietà e la giustizia sociale, ma anche la forma e la democrazia interna dei partiti, questioni di grande attualità. Lazzati rimarcava che la funzione dei partiti è di "riportare ad unità il molteplice che agisce sul piano della polis, finalizzandolo al bene comune della polis, cioè di ogni sua persona"; per lui il partito non è consegnato ad un puro e semplice ruolo "di parte". Per Dossetti bisognava superare la vecchia concezione dei partiti come "sette di interessi". I costituzionalisti dell'area cattolica ritenevano che anche il partito dovesse riflettere l'ispirazione personalista; pensiamo che Mortati parlava già delle elezioni primarie per la scelta dei candidati. E Igino Giordani, molto attento al rapporto tra politica e morale, sosteneva: "Non si può consentire malversazioni nel maneggio del denaro pubblico, derogare ad una legge in favore del proprio partito, forzare la giustizia per seguire la casta: tale lassismo corrompe la società"».



Sopra: prima seduta dell'Assemblea costituente. La Costituzione è la legge fondamentale dello stato, che sta alla base di tutto l'ordinamento giuridico. A sinistra: la prof.ssa Fernanda Bruno - da noi intervistata - insegna "Diritto costituzionale italiano e comparato" all'Università "La Sapienza" di Roma. A destra: Giuseppe Dossetti fu tra i protagonisti della Costituente. A lui dobbiamo l'affermazione del principio personalistico.

non dimentichiamo, infine, la proposta di introdurre il referendum in materia di politica comunitaria: altri paesi lo hanno fatto per decidere l'adesione al trattato di Maastricht. Su tutti questi punti, da noi, è richiesto un intervento».

Che cosa mantenere e che cosa cambiare, allora, della nostra Costituzione?

«C'è una prima parte, nella quale sono enunciati i principi fondamentali, che tutte le forze politiche riconoscono tutt'ora validi: il principio democratico, quello lavorista (centralità del lavoro), quello personalista. E c'è una seconda parte, sulla quale si dovrebbero maggiormente concentrare gli interventi. Vero è che qualche aggiustamento andrebbe condotto anche sulla prima: sugli articoli 10 e 11, che riguardano i



anche l'esistenza dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

«Fondamentale, in Mortati, era l'esigenza di "scomporre la massa", cioè di diventare coscienti dei propri diritti e doveri; nell'area cattolica era fortemente sentita l'esigenza dell'educazione politica, che doveva essere condotta dai partiti, ma nella quale si attribuiva un ruolo anche alle regioni, per la ricchezza, che i cattolici vedevano, del tessuto sociale: "scomporre la massa" era considerato da Mortati

“Oggi assistiamo ad una diffusa tendenza al rafforzamento delle autonomie locali, nella misura in cui si va verso l'unità europea. È una esigenza di unità nella molteplicità”

Quali rapporti esistevano tra le diverse culture dei costituzionalisti?

«Le rispondo con le parole di Costantino Mortati, che negli anni Cinquanta spiegava che è possibile "individuare in questa prima parte la coesistenza di tre principi ispiratori, il cristiano, il liberale e il socialista, poiché se si considera il nucleo dei valori più essenziali predisposti da ognuna di queste ideologie, si nota che tutte muovono dalla stessa esigenza della tutela e del potenziamento della persona, che

trova la comune radice nel messaggio evangelico, nel quale persona e società sono collegate tra loro come due aspetti di una stessa realtà". Sempre Mortati sottolineava, negli anni Cinquanta, che "il fine dei singoli non si realizza se non nella comunione con gli altri" ed invitava a mostrare sperimentalmente come la fede cattolica, non solo predicata ma profondamente vissuta, sia lo strumento più idoneo a far emergere dalle scorie dell'individualismo l'uomo sociale, ed a costruire, sulla sua base, il nuovo stato».

C'è una prima parte della Costituzione, nella quale sono enunciati i principi fondamentali, che tutte le forze politiche riconoscono tutt'ora validi: il principio democratico

Certo che, se questa è l'ispirazione dei principi di fondo dell'attuale costituzione, è difficile pensare di poterla cambiare in meglio nella prima parte. Le stesse necessarie modifiche riguardanti la governabilità e le autonomie, dovrebbero essere condotte col criterio di meglio applicare questi stessi principi, non le sembra?

«Bisognerebbe, forse, rimeditare e riscoprire questi valori. E dovremmo anche porci alcune domande, per capire se siamo davvero in una fase di superamento e rottura delle istituzioni della Costituzione del '48. Anzitutto: vogliamo effettivamente dare un nuovo fondamento di legittimità all'intero ordinamento giuridico, ripetendo l'esperienza vissuta nel '46? Le trasformazioni politiche e sociali, le applicazioni più recenti di alcuni istituti (anche nel loro aspetto abnorme: l'espansione dello strumento del referendum, le reiterazioni dei decreti legge), sono tali da innescare un processo di rottura costituzionale?

«E inoltre: c'è oggi una coscienza costituente come nel '45-'46? Sono domande che io lascerei aperte, pur propendendo, personalmente, per il no, perché la fedeltà al patto costituzionale è riaffermata, finché nella gran parte dei cittadini, e in organi importanti

dell'ordinamento, rimane intatto il riferimento ai valori della Costituzione».

Se si rispondesse di sì, invece, bisognerebbe fare un'Assemblea costituente; ma ci sono altre strade per modificare la Costituzione senza rimetterla in discussione nei suoi principi?

«Sì, quella prevista dall'art. 138, che prevede che la Costituzione possa essere modificata dalle Camere: si richiedono due votazioni, a distanza di tre mesi, e la seconda deve ottenere la maggioranza assoluta dei voti. La decisione delle Camere può essere sottoposta a referendum popolare. Se la maggioranza parlamentare è arrivata ai due terzi non si ricorre al referendum. Lo stesso art. 138 potrebbe essere modificato, rendendo necessaria, ad esempio, la maggioranza dei due terzi e sottoponendo comunque la decisione del parlamento al referendum: in questo modo saremmo sicuri che la modifica costituzionale sarebbe condivisa da una larga maggioranza».

Mortati sosteneva che la Costituzione fu il risultato dell'incontro tra tre culture, che riuscirono a pervenire ad una sintesi, anche perché temprate dalla dura esperienza della guerra, e messe di fronte alle necessità drammatiche dell'Italia di allora. Secondo lei, oggi, con quali culture andremmo ad una Assemblea costituente? Con quale consapevolezza del bene comune?

«Io lascerei aperta la questione sulla via da seguire per le modifiche (assemblea costituente o art. 138). In entrambi i casi esiste un problema di fondo: nel dopoguerra c'era una forte comunanza dei valori, dovuta proprio all'esperienza della guerra e della resistenza, c'era un'unità sui valori che oggi non appare. Oggi bisognerebbe ricostruire questo retroterra di unità, necessario per varare e per attuare le modifiche.

«Potremmo cominciare col metterci attorno ad un tavolo per concordare quali siano le riforme possibili, sulle quali esistono degli elementi comuni di valutazione: cominciando, ad esempio, dai regolamenti parlamentari, che potrebbero portare ad un cambiamento di costume, per poi passare alle riforme istituzionali, rese impellenti dal cambiamento del sistema elettorale».

Antonio Maria Baggio ■

La manovra economica decisa dal governo Prodi per adeguare il bilancio dello stato alla integrazione monetaria europea prevista per il 1999, pur non esente da qualche ombra, presenta aspetti caratteristici di una politica veramente diversa dal passato.

Essa è orientata a ridurre il deficit di bilancio di circa 26.000 miliardi, recuperandoli in parte con risparmi di spesa ed in parte con nuovi introiti.

Per ridurre le spese la manovra prevede di mettere un limite agli incrementi della spesa pubblica e di tagliare i sussidi dello stato alle imprese private ed alle aziende pubbliche Anas e Ferrovie dello stato.

Inoltre per contenere la sempre crescente spesa sa-

SUPERAI

nitaria, il governo prevede di non rimborsare più ai cittadini il maggior prezzo di medicinali sostituibili con altri meno costosi ma equivalenti. Una decisione che porterà le industrie farmaceutiche a puntare più su prezzi moderati che sulle capacità di convinzione dei loro propagandisti.

Inoltre il governo, tramite il ministro Rosy Bindi, ha comunicato che d'ora in avanti non ripianerà più i cronici deficit nella spesa sanitaria, e che le regioni, che la gestiscono, dovranno provvedere a risanare in proprio: un "federalismo" certamente poco gradito, ma che porterà le amministrazioni regionali ad una più incisiva politica di risparmio, spesso rimandata perché impopolare.

Sul lato delle entrate, il governo ha preferito imposte che non creano inflazione come quella sulla lot-