



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2018 ANNO III N.6.

La Costituzione Reubblicana settant'anni dopo



2018 ANNO III NUMERO 6

di Alessandro Catelani pp. 75 -82 articolo rivisto



Società e diritti - rivista elettronica anno 2018, III, n.6

LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA SETTANT'ANNI DOPO

di Alessandro Catelani

Abstract

Seventy years are passed from when the republican Constitution has gone to effect. It has legally made binding ethical principles, that are at the base of the protection of the inviolables rights of the man. It fully stays actual. This has not prevented but certain norms you are not correctly been applied and these - particularly the form of government - need suitable reforms

Key words: Constitution, Moral principles, Reforms

Riassunto

Sono passati settanta anni da quando la Costituzione repubblicana è entrata in vigore. Essa ha reso giuridicamente vincolanti principi etici, che sono alla base della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo. Come tale è pienamente attuale. Questo non ha impedito che certe norme non siano state correttamente applicate e che altre - in particolare la forma di governo - necessitino di adeguate riforme

Parole chiave: Costituzione, Principi morali, Riforme

Autore: Alessandro Catelani, Professore dell'Università di Siena.

Articolo ricevuto il 15 marzo 2018 approvato il 30 maggio 2018

1. La Carta costituzionale e l'evoluzione della società

La Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, compie, in questo 2018, settanta anni, che sono ormai passati dalla sua emanazione; e ci si può chiedere quale sia attualmente il suo significato, il suo valore, quali siano i suoi pregi che ha dimostrato di avere in un così lungo periodo di tempo, e viceversa quali aspetti di essa appaiano anacronistici e necessitino di modificazioni. Ci si deve chiedere se essa sia ancora attuale, ed in quale

misura ancora lo sia; ed altresì se la società in cui viviamo sia realmente conforme ai suoi precetti, o se questi necessitino di una più corretta attuazione, e qualche modifica della sua normativa sia, con il passare del tempo, apparsa necessaria.

2. I valori morali resi giuridicamente coattivi dalla Costituzione

La Costituzione repubblicana, nel suo più intrinseco significato di atto di garanzia dei diritti fondamentali della persona, appare indubbiamente attuale e validissima: la nostra Carta Costituzionale ha reso positivi principi etici. La Costituzione si è tradotta nel rendere giuridicamente coattivi tali principi, e nel farli valere nei confronti di tutte le norme subordinate dell'ordinamento. La nostra Costituzione rende coattive norme morali sulla base della gerarchia delle fonti normative.

La nostra Costituzione ha reso vincolanti nei rapporti intersoggettivi, interni all'ordinamento - attribuendogli efficacia di legge costituzionale, e quindi una posizione sopraordinata nella gerarchia delle fonti normative -, valori dello spirito, quali criteri essenziali, ai quali lo Stato si deve uniformare. Un fondamento etico della validità della nostra organizzazione sociale lo si rinviene nella Carta Costituzionale, perché il complesso normativo del nostro ordinamento, pur essendo di per sé una realtà contingente, deve però essere conforme a valori assoluti. Attraverso la Costituzione, sul piano giuridico, la struttura dell'ordinamento viene ad essere caratterizzata da valori morali, i quali la improntano di sé, imponendoli alle restanti norme del diritto positivo. Il diritto positivo non appare condizionato da un rapporto di forza, ma viene ad essere improntato a valori morali i quali, partendo dal vertice della piramide normativa, si ripercuotono fino alla base, attribuendo un significato etico indelebile ad ogni - anche il più insignificante - precetto giuridico.

Le norme morali sono fatte valere attraverso il loro inserimento in precetti costituzionali, i quali, in quanto sopraordinati nella gerarchia delle fonti normative, sono in grado di condizionare ogni fonte normativa inferiore. A prescindere da una tale positivizzazione e costituzionalizzazione, quei precetti morali non possono concretamente essere fatti valere. E pertanto la Costituzione, e solo quella, è in grado di tutelare i diritti inviolabili dell'uomo.

Il diritto positivo ha carattere necessariamente contingente perché deriva dalla volontà - umana - degli organi esponenziali della società; per cui sorge l'esigenza di garantirne la conformità rispetto a quei precetti morali che concernono i rapporti intersoggettivi. Questi non sono scritti, per cui, per avere una loro concretezza ed una loro effettiva consistenza, devono essere espressi attraverso norme positive che, come tutte le norme giuridiche, anch'esse siano opera umana, ma che appaiano sopraordinate rispetto alle altre, e che in quanto tali esprimano, sul piano appunto del diritto positivo, precetti etici, valori spirituali fissi ed immutabili, e rappresentino un limite ed un condizionamento contenutistico nei confronti delle concrete norme legislative subordinate. Le norme costituzionali sui diritti fondamentali rappresentano la concreta positivizzazione, sul piano normativo, di precetti etici, di tutti quei precetti morali che appaiono indispensabili per garantire una civile convivenza, un pacifico svolgimento della vita associata.

A livello di principi giuridici costituzionalizzati, vengono enunciati espressamente criteri morali che sono alla base della civile convivenza ed a fondamento del diritto stesso. Ed anzi tali principi fondamentali sono - si direbbe - il meccanismo attraverso il quale il pregiuridico diventa giuridico, ossia diritto positivo. I principi giuridici trovano il loro contenuto, la propria giustificazione, in principi pregiuridici di giustizia sostanziale, quali sono appunto i valori etici.

Mano a mano che le norme giuridiche da specifiche diventano generali, assumendo i caratteri di principi generali del diritto, esse rispecchiano sempre in maggior misura principi etici e valori assoluti, abbandonando correlativamente il contenuto tecnico insito nella loro particolarità. I principi generali dell'ordinamento, che sono entrati a far parte dei precetti costituzionali, riflettono valori spirituali e morali che sono da ricondurre ad una ben precisa concezione dell'uomo nei rapporti con i suoi simili. E' così che l'uomo viene posto al centro dello Stato moderno, ed a sua salvaguardia operano le norme costituzionali.

La nostra civiltà non può fare a meno, per garantire lo svolgersi di un ordinato vivere civile, di certi valori che essa venga a far propri. Proprio perché lo Stato non può esistere senza garantire una civile convivenza, ed anzi in quella necessariamente si traduce, le norme costituzionali esprimono valori etici. Quelli che sono i principi generali dell'ordinamento, i pilastri di fondo della sua struttura, i muri maestri della costruzione di una società organizzata, riflettono fundamentalmente tali valori, quali criteri di giustizia sostanziale.

La nostra Costituzione ha fatto propri tali valori, in quanto la presenza, in una società organizzata, di un complesso di valori ideali, è esigenza insopprimibile della natura umana; perchè attraverso la vita associata si proietta, si manifesta la personalità dei singoli in un più complesso corpo sociale, il quale non può sussistere su presupposti esclusivamente utilitaristici, ma ha proprie esigenze spirituali, che sono il riflesso di quelle connaturate ai propri componenti.

La nostra società si basa fundamentalmente su valori spirituali, e non su valori pratici, e sono quelli spirituali che ne condizionano la validità e la durata. L'ordinamento è impregnato - se così si può dire - di valori etici. L'osmosi tra valori spirituali e norme di diritto positivo avviene a livello di principi generali del diritto, che si traducono in norme costituzionali. I principi giuridici riflettono la necessità di un temperamento di contrapposte sfere giuridiche, ed esprimono valori morali. Le norme che più direttamente attengono a principi morali, quali sono quelle sui diritti umani, sulla libertà, sulla tutela della salute, dell'arte o dell'economia, e tutte le altre sui fini che la Costituzione qualifica di pubblico interesse, sono costituzionalizzate. Ed i principi etici fungono da norme fondamentali dell'ordinamento, e ad esso danno - sul piano etico - validità e giustificazione.

Nel nostro ordinamento questi valori sono fundamentalmente quelli di una civiltà antichissima, che ha origini nel Cristianesimo, e di una cultura laica e liberale che, se pur si contrappone a quella religiosa, converge verso quest'ultima in maniera significativa, giungendo alle stesse conclusioni. Il diritto positivo del nostro ordinamento è dunque impregnato di valori assoluti che sono fundamentalmente cristiani e, anche se laici, di remota origine cristiana. Tutti questi valori si ritrovano, e ne costituiscono la ragion d'essere, nelle

norme della Costituzione che di esse sono, in maniera più o meno immediata a seconda delle circostanze, espressione. Quelli che sono i diritti inviolabili dell'uomo, definiti nell'art. 2 della Costituzione, e nelle seguenti norme della stessa sui diritti di libertà, corrispondono ad una concezione la quale rispecchia una tradizione di pensiero e di cultura, sia laica che religiosa, improntata a questi valori.

3. La tutela della vita e della dignità della persona

Tutta la nostra Costituzione si incentra sulla persona umana: lo Stato è soltanto un meccanismo strumentale rispetto alle esigenze dei consociati. E' l'uomo che è al centro della costruzione dello Stato moderno. Nello Stato assoluto l'uomo è a servizio dello Stato; in quello che riconosce i diritti umani, è lo Stato a servizio dell'uomo. La sua azione dunque si incentra sulla salvaguardia dei diritti inviolabili della persona. Come enuncia espressamente l'art. 2 della Costituzione, "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità...". Esistono dunque diritti connaturati alla persona umana, che prescindono, in quanto antecedenti, da ogni riconoscimento normativo, e che nemmeno la legge dello Stato può violare. Sono questi i diritti della personalità in tutte le loro manifestazioni, che il legislatore non può pregiudicare.

La vita umana e la sua dignità devono esse sempre salvaguardate. La Costituzione tutela la vita, l'integrità fisica e la dignità di ogni essere umano, ed ogni altra norma più particolare viene soltanto a specificarne i contenuti.

La difficoltà è quella di far sì che siano correttamente applicati quei principi morali. I problemi che si prospettano sotto il profilo dei principi etici sono dovuti ad una cattiva interpretazione dei suoi precetti, e non ad una carenza del testo legislativo. La loro interpretazione è necessariamente rimessa alla coscienza di chi li interpreta; e poiché la coscienza degli uomini è necessariamente soggettiva, essi spesso non vengono rispettati. E' la crisi della società nel suo complesso che conduce a quelle errate interpretazioni. Non sono le norme ad essere carenti, ma le interpretazioni che di esse vengono date, che possono vanificarne i contenuti garantisti. Il rispetto dei principi morali è un fatto di costume; e richiede un livello di moralità e di consapevolezza di quei principi che sia all'altezza della situazione. In mancanza di questo, quei principi rimarranno inosservati, pur in presenza di una qualunque validissima disciplina giuridica, che sia anche pienamente garantista.

4. La garanzia costituzionale dei valori etici del lavoro

Tra i valori che la Costituzione fa propri, rendendoli giuridicamente coattivi, vi sono come fondamentali quelli che riguardano l'attività lavorativa. La rilevanza del lavoro nel nostro ordinamento giuridico viene efficacemente espressa dalla disposizione con cui si apre la

Carta Costituzionale: “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.” (art. 1, 1° comma)

Questa norma ha avuto indubbiamente il significato di riconoscere la dignità e il valore delle classi più umili, le quali erano disprezzate proprio perché lavoravano, in una società ancora divisa in classi sociali, e nelle quali il lavoro veniva considerato con disprezzo, secondo una mentalità non più attuale. Attualmente, pur restando valido questo originario significato, si considera invece questa disposizione costituzionale identificandola con la garanzia dell’attività lavorativa che è propria dello Stato sociale, del quale nella nostra Costituzione vi è una così accurata disciplina, quale non è facile riscontrare, a livello di precetti costituzionali, in altri ordinamenti giuridici. Lo Stato garantisce l’attività lavorativa in tutti i suoi aspetti: secondo l’art. 35, “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.” (1° comma) Nella Costituzione la tutela del lavoro si identifica con tutte quelle norme di salvaguardia dei lavoratori che sono contenute nel Titolo II della Parte prima, e che si traducono nello Stato sociale. Ed è soltanto sotto questo pur fondamentale significato che questa espressione è stata finora considerata.

Pur tenendo presente quel fondamentale significato, il legislatore Costituente ha però voluto sottolineare come il lavoro sia alla base del benessere e della civiltà della Nazione. Il lavoro è a fondamento dello Stato e della stessa vita associata, ed in particolare del suo sviluppo economico.

La condizione dell’uomo non è statica, ma in continuo mutamento. Ed è suo dovere, deve essere il suo obiettivo, quello di migliorare la propria condizione, secondo l’idea di progresso. Le modalità di vita di un popolo sono determinate in primo luogo dalla produzione di beni e di servizi, i quali presuppongono l’attività umana per concretizzarsi. L’uomo è civile nella misura in cui si eleva da un punto di vista materiale e spirituale. E i beni che condizionano la civiltà non sono soltanto quelli che procurano utilità materiali, ma ancor più quelli che hanno una portata culturale.

Da una condizione peggiore si deve passare ad una migliore. E l’attività umana è lo strumento richiesto per migliorare la propria condizione. L’uomo anela alla felicità, desidera essere felice. Ed il mezzo che gli consente di procurarsi quei beni di cui ha bisogno è la propria attività lavorativa. Da quest’ultima dipendono le condizioni di vita delle popolazioni, che si fondano sul progresso economico, sullo sviluppo della scienza e della tecnica, sulla cultura umanistica, sull’arte in tutte le sue manifestazioni e sull’attività scientifica.

In presenza di una società evoluta, tutte le varie attività lavorative, nel loro multiforme atteggiarsi, contribuiscono in varia misura al progresso della società. La Costituzione si riferisce ad ogni tipo di attività lavorativa. Anche se una certa attività lavorativa non risulta così rilevante da dover essere qualificata di pubblico interesse, essa appare pur sempre utile, ed anzi spesso indispensabile all’esistenza della società; e come tale essa contribuisce al suo sviluppo, al suo benessere, alla sua stessa esistenza.

Il progresso è opera dei singoli consociati, di ogni soggetto privato che agisca nell’ambito della propria sfera giuridica, dalle attività più umili a quelle più rilevanti, in maniera forse ancora più significativa di quelle che attengono ai compiti degli uffici amministrativi e del

governo globale della collettività, che spettano agli organi esponenti della stessa. Il lavoro è fonte di civiltà in quanto sia correttamente inteso, nel suo vero significato di attività costruttiva di una nuova società, di una società migliore, basata sul benessere e sul progresso dei consociati.

Per essere utile alla costruzione di una società rinnovata, l'attività lavorativa deve essere essa stessa un valore morale. Il lavoro deve essere valorizzato come virtù, evitando tutte quelle aberrazioni alle quali può dare luogo. La civiltà è frutto di valori spirituali, e il lavoro, per essere costruttivo ai fini della civiltà, non deve andare disgiunto da precetti etici.

L'art.1, 1° comma della Costituzione, ponendo il lavoro a fondamento della Repubblica, fa chiaramente riferimento ad un'attività conforme a precetti etici, perché è solo questa in grado di costruire una società migliore. Il lavoro ha sempre una valenza etica in quanto, sempre e in ogni caso, "contribuisce al progresso materiale e spirituale della società" (art. 4, 2° comma); qualunque esso sia, se compiuto correttamente e onesto, costituisce quindi il fondamento, non solo materiale, ma anche morale, di un corretto vivere civile. L'osservanza dei principi morali è insita nel rispetto del principio di legalità, sul quale si basa la tutela dei diritti umani; e anche l'attività lavorativa deve svolgersi sottostando a quei principi.

I principi etici devono essere universalmente rispettati. Nell'attività pubblica e in quella privata si tratta di rispettare le regole più elementari della civile convivenza. Nell'ambito della pubblica amministrazione, ad esempio, è da riprovare la nota pratica delle tangenti, ed analogamente nell'attività economica privata ogni operatore si deve comportare onestamente. Ma in ogni caso, qualunque sia il tipo di attività lavorativa, la correttezza, la serietà, la coscienziosità nell'adempiere al proprio dovere, costituiscono virtù civiche che sono alla base del corretto svolgimento dei rapporti intersoggettivi all'interno del corpo sociale. A quelli si richiama qualunque professione o attività di altro genere. A quei doveri non si deve derogare, perché non si tratta certo di imporre opinioni soggettive, destinate a rimanere all'interno della sfera giuridica di ciascuno, ma si tratta di rispettare l'altrui personalità, in ogni attività che riguardi la società in cui ciascuno è inserito. La società tanto più sarà civile, quanto più saranno rispettati quei principi che la Costituzione prescrive.

5. L'insegnamento dei valori morali fatti propri dalla Costituzione

E' compito degli organi pubblici trasmettere questi valori alle nuove generazioni. La scuola, sia pubblica che privata, deve insegnare a rispettare quelli che sono i valori fondamentali che la Costituzione rende coattivi, e che sono alla base della civile convivenza. E i valori morali che devono essere insegnati non sono una realtà estranea alla nostra Carta Costituzionale, ma ne sono parte integrante, sono precisamente quelli che la Costituzione ha voluto garantire. Spesso si considera la Costituzione, e le esigenze etiche da essa garantite, come due entità distinte e contrapposte; mentre la Costituzione ha fatto propri quei valori, li ha resi giuridicamente coattivi, e ha attribuito all'attività formativa e di istruzione il compito di farli valere. Andrebbe insegnato alle nuove generazioni il rispetto della vita e della personalità altrui, della dignità di ogni essere umano, il culto dell'onestà e della

correttezza, e i pregi e il significato del lavoro, che a volte si considera soltanto come una dolorosa necessità, per quanto possibile da evitare.

Questo nella scuola pubblica non avviene quasi mai, perché di consueto si dà della Costituzione una interpretazione altamente politicizzata, che prescinde completamente dall'insegnamento di quei valori, ai quali dovrebbero essere formate le nuove generazioni. Si interpreta comunemente la Costituzione in contrapposizione al passato regime, falsandone e svilendone i contenuti, perché la Costituzione ha reso coattivi valori eterni, valori universali, e non ha voluto condannare soltanto quanto è accaduto nelle vicende storiche che hanno preceduto la sua emanazione. L'interpretazione che se ne dà, oltre ad essere di per sé riduttiva, si traduce nell'escludere dall'insegnamento i valori garantiti dalla Carta costituzionale, in tutte le loro multiformi manifestazioni.

6. La non corretta attuazione dei precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali minori

La crisi dello Stato in cui viviamo non deriva soltanto dal mancato insegnamento dei valori morali fatti propri dalla Costituzione, ma anche dalla non corretta o mancata attuazione delle disposizioni in essa contenute. E' dunque accaduto che disposizioni costituzionali di per sé validissime e corrette non abbiano dato risultati soddisfacenti, non per una loro carenza normativa, ma perché non ne sia stato compreso, in sede attuativa, correttamente il significato; con la conseguenza di creare una situazione, da quei precetti, difforme.

Questo è accaduto per le norme che riguardano le autonomie territoriali. Le autonomie sono state considerate dalla Costituzione come l'elemento destinato al rinnovamento dell'apparato burocratico statale. Sono state dunque pienamente realizzate, ma è mancata una corretta attuazione delle norme che riguardano l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali minori.

L'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti territoriali minori dovrebbe consentire di reperire direttamente i mezzi occorrenti all'ente titolare attraverso una propria imposizione tributaria deliberata dalla collettività locale che usufruisce delle relative funzioni, in correlazione a queste ultime, ed in maniera indipendente rispetto allo Stato (art.119, 1° e 2° comma). I tributi facenti capo all'ente minore dovrebbero essere di tale portata da sensibilizzare la collettività sulla quale gravano, così da consentire ad essa di valutare il costo delle funzioni che dall'ente stesso sono esercitate nei suoi confronti. Per giudicare adeguatamente l'operato degli organi di governo locale l'elettorato deve valutare non in astratto, ma partecipandovi tangibilmente, non solo i vantaggi che derivano alla comunità dall'esercizio di certe funzioni, ma anche il costo loro proprio.

Queste disposizioni della Costituzione sono state applicate in maniera non corretta, falsandone la portata e gli obiettivi. Attualmente le autonomie territoriali esercitano le proprie funzioni attraverso una finanza che, senza tenere conto dei precetti costituzionali,

che ne evidenziano al massimo il carattere indipendente e svincolato, è in gran parte derivata, e basata su finanziamenti indiretti, elargiti dallo Stato, e che non sono quindi deliberati, tramite i propri organi esponenziali, dalla corrispondente collettività. Le Regioni e gli altri enti territoriali minori spendono fondi che non sono propri, ma altrui, per i quali non hanno alcun interesse ad apporre limitazioni, in quanto sono a carico della fiscalità generale e non delle singole collettività rappresentate a livello locale. A livello locale vi dovrebbe essere un sistema di finanza autonoma, indipendente dallo Stato, e di per sé, almeno potenzialmente, sufficiente per sopperire alle spese che l'ente pubblico sostiene a livello locale. Il sistema della finanza è rimasto invece rigorosamente accentrato nello Stato; e l'ente territoriale minore si è limitato ad aggiungere nuovi tributi a quelli esistenti, aggravando un carico fiscale già di per sé intollerabile.

L'utilizzazione distorta di questo strumento a livello locale si è dimostrato fallimentare rispetto agli scopi che la Costituzione si proponeva di raggiungere, e ha trasformato l'esercizio di questa potestà impositiva in un abuso. Nell'ottica del legislatore Costituente, i tributi degli enti locali non dovrebbero aggiungersi a quelli statali, ma dovrebbero sostituirli per sopperire alle spese dell'ente territoriale minore, di quelle spese di cui dovrebbe essere responsabile la collettività locale. Ma questo non è avvenuto, e la finanza è rimasta quasi esclusivamente derivata e parassitaria.

Con una finanza di fatto integralmente accentrata nello Stato, e con un finanziamento quasi esclusivamente indiretto da parte di quest'ultimo, l'erogazione di fondi da parte dello Stato si è tradotta in un formidabile incentivo ad una cattiva gestione della cosa pubblica, in quanto ha consentito di non far valere, ed anzi di premiare sul piano politico, ogni eventuale spreco ed abuso. Chiunque sia in grado di comprendere i meccanismi del potere, a qualunque partito appartenga, si è reso conto che è proprio nell'abuso e nello spreco la fonte di ogni successo: più l'amministrazione è dispendiosa, anche se eventualmente scorretta, e più cresce il consenso per gli amministratori che l'hanno gestita. A livello locale, proprio della libertà di spesa le forze politiche si avvalgono per consolidare il proprio potere. Il potenziamento delle autonomie si è tradotto in tal modo nella creazione di un apparato burocratico colossale e costosissimo, nel quale assai spesso impera il malcostume politico, e che attraverso una spesa senza freni dissangua l'Italia. Nel compiere impunemente questi abusi, per ogni ente territoriale minore lo Stato rappresenta un serbatoio di risorse da sfruttare rigorosamente e senza limiti.

All'assoluta libertà di spesa ha contribuito anche l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni e degli altri enti territoriali minori, che la Costituzione prevedeva, e che sono stati soppressi con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

La garanzia della libertà di spesa degli enti territoriali, e il far ricadere in maniera decisiva sullo Stato il funzionamento delle autonomie locali, questi due convergenti principi applicati nella loro absolutezza, hanno avuto effetti devastanti che hanno portato al dissesto della finanza pubblica.

7. La disciplina costituzionale delle organizzazioni sindacali

La mancata e non corretta attuazione dei precetti della Costituzione in materia di organizzazioni sindacali ha dato luogo ad una situazione insoddisfacente. Tale problema viene comunemente denominato “mancata attuazione dell’art. 39”.

L’art. 39 della Costituzione statuisce che i sindacati, per stipulare i contratti collettivi di lavoro, debbano prima acquistare la personalità giuridica, la quale può essere accordata solo dopo che ne sia stata effettuata la registrazione, che ha lo scopo di garantirne l’interna gestione democratica, e di accertarne con certezza il numero degli iscritti; mentre le delegazioni unitarie legittimate alla stipulazione debbano essere costituite dai sindacati in proporzione ai loro iscritti, così da essere espressione della volontà di tutti i lavoratori interessati.

Prescindendo da quanto prescritto dalla Costituzione, la legislazione vigente ha invece riservato la contrattazione collettiva ai sindacati considerati “maggiormente rappresentativi”, ad esclusione di qualsiasi altra presenza sindacale.

Un giudizio qualitativo dei sindacati, condotto sulla base della loro portata organizzativa, sull’efficienza e sulla funzionalità loro propria, e sulla loro disponibilità finanziaria, considerati quali indici rivelatori della rappresentatività, si traduce nel conferire il monopolio della rappresentanza ai sindacati più potenti ai danni degli altri, consentendone l’esclusione, in contrasto con quanto prescritto dalla Costituzione, che dispone che ogni organizzazione sindacale debba essere rappresentata in proporzione ai propri iscritti.

Si è argomentato, per giustificare la soluzione accolta, dalla mancanza di una normativa che consentisse la registrazione dei sindacati, così come prescritto dalla Costituzione. Ma se questo fosse veramente l’ostacolo alla realizzazione dei precetti costituzionali, neppure i sindacati c.d. maggiormente rappresentativi potrebbero partecipare alla contrattazione collettiva, perché anche per essi non vi è stata alcuna registrazione. In mancanza di una registrazione, si è provveduto ad adottare una legislazione provvisoria, che è però difforme dai precetti costituzionali.

I sindacati considerati maggiormente rappresentativi sono di fatto quelli controllati dalle forze politiche, le quali hanno ad essi procurato cospicui finanziamenti che ne hanno garantito l’organizzazione e la potenza e, di conseguenza, la rappresentatività. I sindacati ammessi alla contrattazione collettiva sono elementi costitutivi di un unico sistema di potere, controllato dalle forze politiche; così che gli esponenti sindacali sono uomini politici che dai sindacati passano ai partiti e viceversa.

Tale sistema è indubbiamente assai utile non solo alle forze politiche, ma anche all’imprenditoria e all’alta finanza, che si trova di fronte interlocutori qualificati ed affidabili. Ma non garantisce adeguatamente una corretta rappresentanza dei lavoratori interessati.

8. La crisi della giustizia

Per garantire la correttezza della funzione giudicante, la Costituzione ha riformato radicalmente l'ordinamento giudiziario. Questo attualmente si incentra sulla garanzia dell'indipendenza degli organi giudicanti, la quale ha il suo fondamento nell'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura.

Si è ritenuto di avere risolto i problemi della giustizia garantendone in tal modo l'indipendenza; ma questi problemi non sono stati risolti.

L'indipendenza della Magistratura, pur essendo essenziale, di per sé non risolve i problemi dell'obiettività e dell'imparzialità del giudizio. L'applicazione della legge al caso concreto, l'interpretazione giuridica, è un'operazione estremamente complessa e soggettiva, la quale richiede finezza intellettuale ed elevate doti morali; per cui il garantire l'indipendenza come semplice divieto di interferenze da parte di un'autorità esterna, pur essendo utile, di per sé non è decisivo. Il giudice può essere obiettivo come può non esserlo. La legge può essere rispettata oppure può essere violata. Tutto dipende dal livello culturale e morale degli organi giudicanti. Considerare ogni decisione attendibile solo perché il giudice è indipendente sarebbe insostenibile. Il giudizio può essere obiettivo anche in presenza di pressioni da parte di un'autorità sopraordinata, può non esserlo anche se il giudice è indipendente. Quelle che sono decisive sono le modalità con le quali si compie l'operazione intellettuale che interpreta la legge e la applica al caso concreto. La correttezza e l'obiettività del giudizio sono fondamentalmente un fatto di costume. La legge, il fenomeno giuridico, non è un brutale atto di forza, come tanto spesso viene considerato, ma un'entità astratta e formale, una realtà ideale che può essere impunemente violata da chi dovrebbe applicarla.

L'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura non è stato un valido rimedio ai problemi della giustizia. Il Consiglio, che rappresenta l'intera categoria degli organi giudicanti, si forma attraverso libere elezioni, alle quali partecipano le varie associazioni di magistrati, ciascuna delle quali ha necessariamente un proprio indirizzo. E l'associazione che va al potere gestisce la carriera dei magistrati secondo gli obiettivi che si è prefissa. Quanto ai membri non togati, questi sono scelti dal Parlamento secondo una valutazione tipicamente politica. Tale centro di potere condiziona lo svolgimento dell'attività dei magistrati nella stessa misura in cui lo condizionava il Guardasigilli, quando quelli dipendevano dall'Esecutivo. L'indipendenza che attualmente ricorre è un concetto relativo e non assoluto, perché si fa valere unicamente nei confronti del Governo, ma non nei confronti del Consiglio superiore, dal quale il magistrato dipende. Considerare i giudici indipendenti solo perché sottratti al controllo del Governo è impossibile, perché la subordinazione sussiste ugualmente nei confronti di un altro centro di potere, quale è il Consiglio superiore della Magistratura.

La differenza che sussiste rispetto alla situazione antecedente riguarda la portata dei suddetti poteri sovraordinati; che nel caso del Governo si tratta di un organo elettivo, che richiede il consenso elettorale, mentre nell'altro il potere è del tutto svincolato dalla volontà popolare, così che la maggioranza che si forma al suo interno può rimanere tale anche a tempo indeterminato.

Nel nostro ordinamento, la Magistratura gode dunque di fatto di poteri assoluti; e questo contrasta con quell'equilibrio dei poteri che dovrebbe essere alla base di ogni vera

democrazia. L'indipendenza del potere giudiziario nella sua assolutezza, quale sussiste attualmente, avrebbe un senso in presenza di uno Stato totalitario, quale era il passato regime; ma la situazione è diversa in un regime libero e democratico. E' chiaro che in un regime assoluto la dipendenza dall'Esecutivo si traduce nel rendere la Magistratura strumento di repressione dell'opposizione politica; ma la situazione è diversa quando questo presupposto non ricorra. Non aver tenuto conto di questa radicale diversità delle due situazioni è stato alla base degli inconvenienti che ha presentato la soluzione accolta.

9. La forma di governo basata sulla fiducia parlamentare

Alcuni aspetti della Costituzione che riguardano l'assetto istituzionale dei poteri andrebbero riformati. Questo deve dirsi per il sistema di governo previsto dalla Costituzione, basato sulla fiducia parlamentare.

Perché la forma di governo sia soddisfacente, la determinazione dell'indirizzo politico, quale viene espressa dagli organi posti al vertice dell'organizzazione statale, deve riflettere le scelte della collettività sottostante. Il Governo deve rispettare e far valere l'indirizzo politico del corpo elettorale. Nella corrispondenza dell'attività governativa con la volontà popolare risiede l'essenza più genuina della democrazia. I requisiti indispensabili per il corretto funzionamento di un governo democratico sono nel dover rispondere, da parte di coloro che esercitano le relative funzioni, del proprio operato nei confronti del corpo elettorale. La corrispondenza tra governanti e governati deve esservi nel senso che i primi debbano essere scelti dal corpo elettorale, e nei confronti di quest'ultimo debbano rispondere delle proprie azioni; così da poter essere sostituiti, nel caso che non soddisfino i propri elettori. Questa è la linfa vitale di ogni democrazia, e anche dell'efficienza dell'apparato burocratico della pubblica amministrazione, che viene gestito dai suo vertici elettivi a livello di governo.

Nel sistema attuale, basato sulla fiducia parlamentare, il condizionamento immediato e diretto dell'Esecutivo è affidato al Parlamento, e non direttamente al corpo elettorale. E il Parlamento è sua volta controllato dai partiti, ciascuno dei quali è dotato di un proprio indirizzo politico, nei cui confronti il corpo elettorale è chiamato ad effettuare le proprie scelte.

Da questo sistema, il ruolo dei partiti risulta falsato e potenziato in senso deterioro, perché la centralità del Parlamento fa sì che essi acquistino una posizione predominante ed abnorme nell'ambito della vita politica, in quanto sono essi a condizionare il Parlamento. Se a comandare è il Parlamento, ma il Parlamento è controllato dai partiti, sono questi che condizionano la vita politica in maniera assolutamente determinante, con tutti gli inconvenienti della partitocrazia, che da tempo sono stati messi in luce. La gestione della cosa pubblica spetta di fatto ai partiti, mentre alla volontà popolare non resta una posizione così rilevante, come potrebbe a prima vista sembrare. Le elezioni del Parlamento sono lo strumento mediante il quale il popolo partecipa al Governo della Repubblica; ma la manifestazione della volontà politica dell'elettorato non condiziona in maniera immediata e

diretta l'effettiva gestione del potere, perché il potere in via immediata e diretta è gestito invece da un apparato partitocratico, il quale in gran parte sfugge al suo controllo.

I partiti politici sono sottoposti all'influenza di gruppi di pressione, i quali vengono a condizionarne l'attività. Oltre ai partiti, attraverso i quali istituzionalmente si dovrebbe manifestare la volontà popolare, altri centri di interesse collaborano con essi alla gestione del potere. L'influenza dei gruppi di pressione è determinante per la formazione, all'interno dei partiti, di posizioni di forza, che determinano una struttura sostanzialmente oligarchica del potere da essi gestito. I partiti politici non

sono gli unici centri di potere rilevanti nel nostro ordinamento, perché altri potenti gruppi di pressione, della più varia natura, con essi collaborano, influenzandone le scelte. Questi centri di potere si sovrappongono, vanificandola, alla volontà popolare, quale dovrebbe manifestarsi democraticamente. Tali gruppi - ed in modo particolare il potere economico, che deriva dal controllo dell'apparato pubblico, non meno che da interessi privati di varia natura, i quali soprattutto controllano i mezzi di comunicazione di massa - sono presupposto del potere politico. I partiti politici hanno, almeno prevalentemente, una struttura oligarchica, e queste oligarchie controllano il potere e l'opinione pubblica.

La riforma decisiva, che consentirebbe di assicurare all'elettorato il controllo dell'Esecutivo, è indubbiamente quella che permetta di eleggere direttamente un Presidente della Repubblica dotato di ampi poteri. Questo si tradurrebbe nella scelta dell'organo di indirizzo politico nazionale non mediata da oligarchie di partito, ma effettuata direttamente dal corpo elettorale. Il reale esercizio della funzione di governo non verrebbe in tal modo rimessa ai giochi di potere del Parlamento, bensì allo stesso corpo elettorale, il quale verrebbe messo in grado, con le sue scelte, di far valere una responsabilità politica che altrimenti può essere elusa. La volontà politica dell'elettorato, quale si manifesta attraverso l'organo rappresentativo, dovrebbe esprimersi attraverso una forma di governo che consenta di responsabilizzare politicamente quest'ultimo, in modo che esso sia in grado di dover rispondere della propria attività nei confronti del corpo elettorale.

Ne consegue che alla base della vita politica della Nazione c'è un apparato burocratico che è come un corpo senza vita, un organismo torpido e insensibile alle esigenze della collettività rappresentata, la cui volontà è mediata dalle scelte dei partiti, e sul quale non può incidere efficacemente quell'indirizzo politico che è stato espresso dalla volontà popolare. La garanzia della sovranità popolare, come espressione di un'esigenza di tutela dei diritti dell'individuo, postula la reale rappresentatività, da parte del Governo della Repubblica, della collettività nazionale; così come la capacità di farne valere l'indirizzo politico attraverso poteri sufficientemente incisivi. Nell'attuale sistema questi presupposti sono gravemente carenti.

Si deve tuttavia riconoscere che tale riforma è assai difficile da adottare: essendo rimessa alle forze parlamentari l'adozione del presidenzialismo, è assai difficile che queste rinuncino alla posizione di forza di cui godono. E' dunque altamente improbabile che la forma di governo subisca quell'unica riforma che sarebbe veramente efficace, e che invece si adottino riforme diverse, di portata ben più marginale e non decisive.

10. Aspetti contingenti e valori assoluti nella Carta Costituzionale

Deve essere salvaguardata la Costituzione vigente, in quanto esprime valori morali che sono alla base della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo. Tali valori hanno carattere universale, e che come tali devono essere da tutti rispettati. Sotto questo aspetto, la nostra Costituzione è un testo pienamente attuale, ed in grado di disciplinare il nostro ordinamento nel periodo in cui viviamo. Le deviazioni che si sono verificate finora nell'applicazione di quei principi non sono dovute ai precetti costituzionali in quanto tali, ma ad una loro non corretta interpretazione ed applicazione.

Il fatto che essa faccia valere valori eterni non esclude che certe sue parti possano essere modificate. Bisogna distinguere i valori morali che sono assoluti e intangibili, dalle norme giuridiche che, in quanto tali, sono opera umana, e sono quindi suscettibili di riforme. Eterni e immutabili sono i valori morali fatti propri dalla Costituzione, non il testo normativo che li richiama. Il testo costituzionale è pur sempre opera umana, e come tale non potrà mai essere fisso e immutabile, ma dovrà essere adeguato alle esigenze della società: si dovrà tenere conto del mutare dei tempi, e delle esigenze che si sono manifestate con l'applicazione degli istituti da essa richiamati. Alcune riforme dovranno dunque essere introdotte, per rendere la società pienamente conforme agli interessi dei consociati.

Riferimenti Bibliografici

- AA. VV., *Associazionismo giudiziario*, in *Questione giustizia* 2015, 176
- AA. VV., *Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.* 2016, V, 157
- A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016
- S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018
- A. BEVERE, *Le deviazioni della Magistratura*, in *Critica del diritto* 2014,
- R. BIN-G.PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2009
- R. BIN-G.PITRUZZELLA, *L'amministrazione della giustizia*, in *Diritto costituzionale*, Cap. VII, Torino, 2016
- R. BIN-G.PITRUZZELLA, *Regioni e governo locale*, in *Diritto costituzionale*, Cap. VI, Torino, 2016
- M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo 1948-2013*, Napoli, 2014
- P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Il potere giudiziario*, in *Diritto costituzionale e pubblico*, Cap. XIV, Torino, 2014

- A. CATELANI, *Costituzioni moderne: un nuovo umanesimo*, in *Valori etici e Costituzioni moderne* (a cura di A. CATELANI e P. BAGNOLI), Arezzo, 2007
- A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, Vol. XXXVIII, Padova, 2006
- A. CATELANI, *Problemi giuridici della società contemporanea*, Roma, 2016
- L. ELIA, *Governo (forma di)*, in *Enc. del dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970
- G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012
- P. GROSSI, *L'invenzione della Costituzione: l'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.* 2016, 811
- M. LUCIANI, *Governo (forma di)*, in *Enc. del dir.*, *Annali III*, Milano, 2010
- O. MAZZOTTA, *La rappresentatività sindacale*, in *Diritto sindacale*, Cap. I, Sez. IV, Torino, 2014
- V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, 2017
- M. PERSIANI, *Diritto sindacale*, Milano-Padova, 2016
- G. SANTORO PASSARELLI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in *Diritto dei lavori e dell'occupazione-Diritto sindacale, rapporti di lavoro e ammortizzatori sociali*, Cap. VII, Torino, 2015, 68
- G. SANTORO PASSARELLI, *La libertà sindacale*, in *Diritto dei lavori e dell'occupazione-Diritto sindacale, rapporti di lavoro e ammortizzatori sociali*, Cap. IV, Torino, 2015, 27
- L. VIOLANTE, *Magistrati*, Torino, 2009
- A. ZOPPOLI-M. ZOPPOLI-M. DELFINO, *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, Napoli, 2014