

Lezione Corso di alta formazione universitaria post – lauream
Etica della politica nell'epoca post moderna: persona istituzioni società

Pontificia Università Lateranense

Prof. Luca Antonini

I principi costituzionali e la loro valenza etica

Nel costituzionalismo moderno, le leggi fondamentali degli Stati oltre a disciplinare l'organizzazione dei pubblici poteri e i rapporti tra l'ordinamento statale e i cittadini, contengono i valori fondanti del sistema politico e sociale a cui si ispirano. Il diritto costituzionale, infatti, non si limita a definire tecnicamente le modalità di governo della comunità sociale, ma esprime, in maniera più o meno diffusa, i principi fondamentali che regolano tale comunità, definendo le scelte politiche sociali che l'ordinamento tende a promuovere e garantire. Sotto il profilo teleologico, dunque, le carte costituzionali contemporanee sono allo stesso tempo “leggi, documenti politici e sintesi di concezioni politico-filosofiche”¹.

Dal punto di vista storico tale orientamento è rinvenibile fin dalla nascita delle prime costituzioni ottocentesche: tanto l'esperienza costituzionale americana quanto quella francese prendono infatti le loro mosse da dichiarazioni solenni che – richiamando valori trascendenti quali la vita, la felicità, l'uguaglianza e i diritti naturali dell'uomo – enunciano in maniera sintomatica i principi filosofici a cui si sono poi ispirate le norme costituzionali positive. Così, ad esempio, nella dichiarazione d'Indipendenza americana del 1776, i padri fondatori degli Stati Uniti d'America ricordavano che: “Noi riteniamo che le seguenti verità siano di per sé stesse evidenti, che tutti gli uomini sono stati creati uguali, che essi sono stati dotati dal loro Creatore di alcuni Diritti inalienabili, che fra questi sono la Vita, la Libertà e la ricerca della Felicità. Che allo scopo di garantire questi diritti, sono creati fra gli uomini i Governi, i quali derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati (...)”².

Questa tendenza si sviluppa poi in maniera più compiuta con le costituzioni del Novecento, che, superati i principi dello stato liberale ottocentesco, definiscono più precisamente i principi di una pacifica convivenza democratica e sociale; è in questo periodo, infatti, che le carte costituzionali tendono sempre di più a “dichiararsi politicamente soprattutto attraverso il ricorso ad impegnative norme di principio: il principio democratico, il principio dell'inviolabilità dei diritti, il principio di uguaglianza. L'insieme di queste norme di principio è rappresentabile come il contenuto politico della Costituzione, che è stato scelto in sede costituente”³. In definitiva, con l'avvento dello stato

¹ ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. –BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, Bologna, 1984, 77.

² In modo analogo anche la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, redatta in Francia a seguito della rivoluzione del 1789, stabiliva che: “I Rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le uniche cause delle sciagure pubbliche e della corruzione dei governi, hanno stabilito di esporre, in una solenne dichiarazione, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro incessantemente i loro diritti e i loro doveri; affinché maggior rispetto ritraggano gli atti del potere legislativo e quelli del potere esecutivo dal poter essere in ogni istanza paragonati con il fine di ogni istituzione politica; affinché i reclami dei cittadini, fondati da ora innanzi su dei principi semplici ed incontestabili, abbiano sempre per risultato il mantenimento della Costituzione e la felicità di tutti. In conseguenza, l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere Supremo, i seguenti diritti dell'uomo e del cittadino (...)”

democratico sociale, cresce l'esigenza di definire, all'interno delle norme costituzionali, i principi cardine del sistema politico e sociale: in questa prospettiva, dunque la storia delle costituzioni si confonde con la storia del pensiero politico, e il diritto costituzionale può essere studiato non solo come una tecnica di produzione normativa, ma anche come l'espressione di una concezione generale dell'uomo e della società⁴.

Inoltre, nelle costituzioni democratiche contemporanee il primato della persona umana diventa il fondamento primo e, allo stesso tempo, il fine ultimo, dell'ordinamento statale costituito. Mentre lo stato liberale era contraddistinto dal riconoscimento dell'individuo *uti singuli*, nelle democrazie contemporanee cresce una concezione del uomo considerata all'interno del contesto sociale (*uti socius*): si assiste così "al passaggio da una visione atomistica ad una visione sociale della persona umana"⁵. In altri termini, nel sistema liberale i diritti di libertà erano concepiti "come grandezze di segno *negativo*, come aree di dominio sottratte – una volta formalmente riconosciute – a qualsivoglia indebita interferenza da parte dello Stato"⁶; viceversa lo Stato contemporaneo democratico e pluralista non si limita più a riconoscere formalmente l'uguaglianza tra i cittadini e i loro diritti individuali, ma si impegna positivamente a rimuovere quegli ostacoli che impediscono a tutti di godere in concreto della libertà e dell'uguaglianza. In questo modo le costituzioni contemporanee realizzano una svolta significativa nel rapporto tra cittadino e stato, superando la separazione tra autorità e libertà che aveva contraddistinto l'epoca precedente e ricomponendo questa antitesi in un rapporto di coordinazione nel quale il punto di equilibrio è la persona⁷.

Da questo punto di vista la lezione espone il valore etico dei principi costituzionali.

I limiti del federalismo in Italia: riforma e contro riforma del titolo V della Costituzione

L'attuale assetto italiano è ingestibile. Mille parlamentari, venti Regioni, centodieci Province, 8092 Comuni determinano un policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace dove si alimenta spesso un localismo conflittuale in cui il diritto di veto finisce per bloccare qualunque decisione. Il risultato è un sistema dove a prevalere sono frammentazione e incertezza del diritto. Lo evidenzia un esempio banale: su un normale albero oggi si incrociano almeno cinque diversi tipi di competenze: europea, statale, regionale, provinciale, comunale. Ancora: la materia "grandi reti di trasporto" è stata decentrata (nemmeno il Canada lo ha fatto) ma il finanziamento del trasporto pubblico locale avviene tramite un trasferimento statale alle Regioni in base alla spesa storica, che poi lo girano, sempre in base alla spesa storica, in parte alle Province e in parte ai Comuni. A loro volta questi enti lo girano alle aziende di trasporto. Sintesi: le regioni stanno negoziando ormai da due anni l'entità del trasferimento con lo Stato, le polemiche tra i vari soggetti coinvolti sono enormi, il caos è totale, la possibilità di razionalizzare la spesa è lontana. Forse qualche mamma, per effetto i tagli, una mattina non vedrà più lo scuola bus che viene a prendere il suo bambino. Difficile dire a quale porta dovrà bussare per lamentarsi. Questa frammentazione delle

³ FIORAVANTI M., *Costituzione e politica: bilancio di fine secolo*, in L. ORNAGHI (a cura di) *La nuova età delle costituzioni*, Bologna, 2000, 55.

⁴ ONIDA V., *cit.*, 78.

⁵ ROLLA G., *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, 2003, 33.

⁶ LILLO P., *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2006, 17.

⁷ *Ibidem*,

competenze, con la difficoltà a mettere d'accordo i soggetti coinvolti, produce poi costi spaventosi: oggi in Italia il costo per un Km di rete ferroviaria ha raggiunto 50 ml di euro, contro i 13 della Francia e i 15 della Spagna. Inoltre, oggi quasi ogni legge statale o regionale viene sistematicamente impugnata alla Corte costituzionale: l'eccesso di conflittualità genera un danno enorme alla certezza del diritto. In questo contesto diventano impossibili operazioni come quella di ridurre la burocrazia: dal 1997 ad oggi, ogni anno è stata varata almeno una legge statale di semplificazione, ma nelle classifiche internazionali sulla facilità di fare impresa rimaniamo agli ultimi posti. Le leggi di semplificazione si scontrano, infatti, con le innumerevoli competenze regionali che, in un assurdo federalismo di complicazione, bloccano le riforme. Ogni piccolo comune può avere cinquanta o più regolamenti edilizi diversi dal Comune vicino. In questo sistema i virtuosi sono poi sistematicamente penalizzati con tagli lineari; i cittadini ne subiscono l'effetto vedendo scomparire o rincarare i servizi; la pressione fiscale aumenta perché agli sprechi degli enti inefficienti non si risponde con adeguate forme di commissariamento. Anzi i deficit vengono ripianati con le imposte di tutti i contribuenti, come è avvenuto ancora una volta con il fondo dell'ultima finanziaria diretto a salvare una quarantina di Comuni in pre dissesto. Un altro dato merita di essere considerato: degli 8.092 Comuni italiani il 70,4% ha meno di 5.000 abitanti (quasi tutti i Paesi europei hanno invece ridotto il numero dei loro Comuni). Il più piccolo comune italiano (Pedesina, 36 ab.) ha poi le stesse funzioni fondamentali di Milano (circa 1,4 ml di ab.), ma nessuna delle ultime due legislature, con i tre governi che si sono succeduti è riuscita ad approvare la Carta delle Autonomie, che avrebbe dovuto definire in modo adeguato "chi fa che cosa".

Ciò premesso la lezione analizza il processo di riforma in itinere: la riforma costituzionale oggi in discussione al Parlamento dovrebbe infatti rimediare a questa situazione. Il testo base governativo aveva il pregio di proporre risposte decise, alcune pienamente condivisibili (es. ricentralizzare materie quali le grandi reti di trasporto), altre confuse se non contraddittorie. Soprattutto nel testo mancava chiarezza sul modello di fondo verso cui convergere, sia riguardo al Senato delle autonomie sia sulla terapia da praticare per la parte della Costituzione (il Titolo V) più sofferente. Quanto al Senato si confondevano indistintamente tre modelli di seconda camera (delle garanzie, delle competenze, delle autonomie), con elementi dell'uno o dell'altro inseriti con poca coerenza logica. Quanto al Titolo V la medicina somministrata era essenzialmente il centralismo, che può certo funzionare, ma siccome l'Italia non è la Francia, solo quando la dose è quella necessaria; al contrario un'over dose può creare nuovi e gravi danni al sistema. I lavori parlamentari hanno migliorato il testo del governo. Quanto alla riforma del Senato, infatti, prefigurano un modello più chiaramente riferibile al Senato delle autonomie, dove viene rimessa in equilibrio la rappresentanza regionale, titolare del potere legislativo che deve trovare un'adeguata sede di raccordo a livello nazionale. Quanto al Titolo V viene inserita una previsione funzionale a permettere una maggiore efficacia dei processi statali di semplificazione; viene anche meglio definito l'ambito della competenza regionale nominata; si ritorna inoltre a parlare di attribuzione di forme particolari di autonomia (superando così il concetto della mera delega). Soprattutto vengono inseriti i costi e fabbisogni standard, denominati, per evitare inglesismi nella Costituzione, "indicatori di riferimento di costo e fabbisogno" (bisognerebbe però almeno aggiungere "efficiente"). Anche in questo caso si tratta di un'evoluzione positiva: la loro costituzionalizzazione potrebbe, tra le altre cose, anche segnare la fine di misure, ancora di recente adottate (d.l. 66/2014), che favoriscono i non virtuosi: vincolare la spesa per consulenze o per co.co.co al divieto di superamento di una percentuale (1,4 e 1,1%) della spesa per il personale, premia la Sicilia, con oltre

ventimila dipendenti, rispetto al Veneto, che ne ha poco più di duemila. Ferma l'improcastinabilità e l'urgenza della riforma, rimangono tuttavia altri aspetti da considerare. L'impostazione di fondo intorno a cui dovrebbe ruotare una riforma costituzionale di questa portata è il principio di responsabilità, troppo volte bruttato dalle prassi introdotte nel nostro ordinamento dopo la riforma del 2001. Ad esempio, è proprio richiamandosi a quella riforma che si è sostenuto che era necessario nominare commissari della sanità i presidenti di regione, anche se autori di spaventosi disavanzi. Andrebbe pertanto previsto non solo un divieto a questo riguardo, ma anche, più in generale, che a processi straordinari di ripiano finanziario debbano sempre seguire misure di sostituzione dei Sindaci o dei Governatori. Inoltre, siccome non è detto che un semplice processo di accentramento garantisca il ritorno dell'efficienza, anche l'uso della clausola di supremazia statale dovrebbe poter essere a geometria variabile, altrimenti nell'intento di recuperare gli enti inefficienti (cui si rimedia in realtà non con le leggi, ma solo con i commissari) si danneggeranno i (pochi, ma effettivi) sistemi regionali virtuosi. Infine, rimane un altro nervo scoperto: la riforma si occupa anche delle autonomie speciali, ma lo fa con una disposizione che prevede la non applicazione della riforma fino all'adeguamento dei rispettivi statuti speciali. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se verrà mai attuata questa disposizione. In questo modo, nella presumibilmente molto lunga fase intermedia, il divario tra autonomie troppo ordinarie (fortemente depotenziate) e troppo speciali (non adeguate) sarà destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema.