

Elaborato Gruppo 1 - Lezione Professor Cassese

Adua Maria Nacchia

Greta Campora

Sofia Assante

Nicolino Giovanni Orlando

Adriano Iaria

Riccardo Angelini Rota

Giulio Battisti



Indice

Parte 1

- 1.1 La genesi dei valori della Costituzione 2
- 1.2 La prima parte della Costituzione: riflessione sui “diritti e doveri dei cittadini” 3
- 1.3 L’organizzazione dello Stato 4

Parte 2

- 2.1 Quali sono i valori costituzionali oggi più importanti? 5
- 2.2 In quali aree nell’assetto istituzionale dello Stato ritenete sia necessario adottare dei cambiamenti di natura evolutiva? 6
- 2.3 Quali riflessioni emergono sul ruolo dello stato nell’economia? 8

Parte I - Sintesi Lezione del Prof. Sabino cassese

1.1 La genesi dei valori della Costituzione

In merito alla Costituzione italiana, Massimo Severo Giannini si è espresso in termini di “mosaico di convergenze sui singoli punti” (*Giannini, 1977*) Aldo Moro ha parlato di “felice convergenza di posizioni” (Intervento all’Assemblea Costituente - Seduta di giovedì 13 Marzo 1947), mentre Costantino Mortati si è espresso in termini di “intesa”. L’armoniosa sintesi di culture, ideologie, esperienze e dottrine, convergenti all’interno del testo costituzionale – in una parola, il suo eclettismo – è stato l’oggetto d’indagine della prima parte dell’intervento del Professor Sabino Cassese. La Costituzione presenta infatti i segni di diverse tradizioni al suo interno, la confluenza di differenti correnti storico-politiche e principi ispiratori, in particolar modo notiamo la convergenza della tradizione popolare-cattolica, democratico-socialista e liberale-fabiana, tipica della cultura britannica. Un’ispirazione di stampo popolare-cattolica è particolarmente evidente nell’art. 2, dove viene affermato che i diritti inviolabili dell’uomo, prima di essere garantiti dallo Stato, vengono da quest’ultimo riconosciuti: la preesistenza di tali diritti all’ordinamento giuridico, rappresenta quella corrente di pensiero anti-positivista che ha caratterizzato il rifiuto dello Stato nella tradizione del cattolicesimo nel nostro Paese. Mentre lo stampo democratico-socialista è chiaramente evidente sia nell’art.1 – “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro” – che nell’art. 4 “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto” in cui viene riconosciuto il diritto al lavoro; il fabianesimo, prodotto della cultura britannica della fine del XIX secolo, è sicuramente uno dei principi ispiratori che possiamo scorgere nel secondo comma dell’art. 3: l’insufficienza dell’eguaglianza formale, affermata nel primo comma, viene qui confermata dall’introduzione di un’uguaglianza di tipo sostanziale, risultato della critica marxista all’eguaglianza borghese che vediamo nel Piano Beveridge (1942). Inoltre, l’art. 41 delinea come l’iniziativa economica privata sia libera esplicitando *in toto* un modello a economia mista, in cui l’iniziativa privata convive con quella pubblica. L’eguaglianza in senso sostanziale si esplica naturalmente all’interno di molti articoli della Costituzione e rappresenta di fatto – prevedendo eguale tutela della

salute, accesso all'istruzione, al lavoro e ad una forma di sostentamento quando lavorare non è possibile – la spina dorsale del Welfare State a cui corrispondono equamente doveri dei cittadini. Inoltre, un ulteriore complesso valoriale, particolarmente evidente nell'art. 42.3, è sicuramente la tradizione del New Deal, congiunta alla pianificazione di tipo sovietico. La genesi della Costituzione non può di fatto esimersi dal risentire della storia recente che, alla crisi del 1929, aveva risposto attraverso la pianificazione economica.

1.2 La prima parte della Costituzione: riflessione sui “diritti e doveri dei cittadini”

Il professor Cassese ha intitolato la sua ultima pubblicazione *Il buon governo. L'età dei doveri* (Mondadori, 2020). Durante il suo intervento, ha ripreso parte della sua riflessione qui contenuta, in merito alla recente “età dei diritti” alla quale, secondo il professore, dovrebbe ora seguire una “età dei doveri”, troppo spesso da noi dimenticati. Il binomio “diritti-doveri”, che ritroviamo nella parte prima della Costituzione, ha infatti una sua genesi ben precisa. È a partire dal 1795, con le Costituzioni francesi del Termidoro, che tale diade inizia a prendere forma. Pensiamo al diritto alla salute, assicurabile solo tramite il dovere tributivo; pensiamo al diritto di parola, al quale deve corrispondere il dovere dello Stato di non esercitare censura. Più specificatamente, torniamo all'art. 4, dove viene sancito, insieme al diritto al lavoro, il “dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.” In questo senso, i pensionati, dopo aver usufruito del diritto al lavoro, continuano a dover ottemperare al dovere di svolgere una funzione all'interno della società. All'interno dell'art. 30 osserviamo invece una giustapposizione di questi termini: è dovere, prima che diritto, dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

1.3 L'organizzazione dello Stato

Rispetto allo Statuto Albertino del 1848, la Costituzione italiana prevede l'introduzione di tre nuovi istituti, fino ad allora inesistenti: le regioni, il Consiglio Superiore della Magistratura e la Corte Costituzionale. Tuttavia, la creazione di questi organismi ha visto un ritardo considerevole rispetto alla data di entrata in vigore del testo: la Corte Costituzionale ha cominciato a funzionare quasi un decennio più tardi nel 1956; le regioni nel 1970 ben ventidue anni dopo; mentre il CSM si è insediato solo nel 1959. Questi istituti raccolgono di fatto tre principi fondamentali: la piena indipendenza della magistratura, il pluralismo statale, e la giustizia costituzionale. Il primo, che sancisce la separazione dei poteri, risale al pensiero liberale; più specificatamente, lo troviamo nel sesto capitolo, parte undici, de *De l'Esprit des lois*, di Montesquieu: chi risolve i conflitti tra cittadini deve essere indipendente da chi scrive le norme (Parlamento) e chi le esegue (Governo). Per quanto riguarda il pluralismo statale, il professor Cassese sottolinea come questo sia sempre stato sostenuto dalla cultura popolare-cattolica. Fin dagli anni Trenta, un certo grado di pluralismo era di fatto già previsto dal nostro ordinamento. Tuttavia, si trattava di enti pubblici, che in seguito verranno identificati con il termine di "parastato", dipendenti e non autonomi dal governo centrale, a differenza delle regioni che, invece, godono di autonomia politica e amministrativa. Infine, l'istituzione della Corte Costituzionale nasce dall'esigenza di proteggere la democrazia dai pericoli insiti nella democrazia stessa. Il concetto è senza dubbio paradossale: la sovranità è del popolo, tuttavia essa si dota di strumenti per limitarsi. Questa linea di pensiero risale a filosofi e politici come Alexis De Tocqueville, John Adams e Alexander Hamilton, mossi dal timore che la maggioranza, non tenendo conto della visione espressa dalla minoranza, si sarebbe potuta trasformare in tirannide. Questo discorso, ci introduce alla riflessione del professor Cassese in merito a quello che egli considera essere il "tallone d'achille" della Costituzione: "splendida per la prima parte, banale per la seconda, che è una cattiva applicazione di un modello già noto e ampiamente criticato" (Giannini, 1995). In effetti, critiche al sistema parlamentare puro furono mosse – ricordiamo Piero Calamandrei che il 4 marzo del '47 si schierava a favore di una Repubblica presidenziale – già da alcuni costituenti che ricordavano le debolezze del sistema parlamentare liberale, sia durante le crisi del sistema giolittiano che con l'avvento del

fascismo. Il valore della governabilità, come dimostrato dai sessantasei governi in settant'anni di Costituzione, risulta effettivamente assente nel nostro ordinamento. Negli anni, si sono succeduti diversi tentativi di riforma in questo senso. Ricordiamo la Commissione Bossi dell'83; la Commissione Iotti-De Mita del '92; la Commissione D'Alema del '97 ed infine i referendum di Berlusconi e Renzi, rispettivamente nel 2006 e nel 2016. È interessante, infine, riportare quanto notato dal professor Cassese paragonando la situazione italiana a quella tedesca. Di un anno più giovane della nostra, la Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania (1949) ha subito quarantacinque modifiche; cifra considerevole se paragonata alle sole sedici modifiche che ha subito invece la nostra Costituzione. Tuttavia, se da un lato la nostra Costituzione si dimostra incredibilmente stabile, dall'altro in Germania abbiamo visto solo otto cancellieri e ventiquattro governi, più o meno nello stesso arco di tempo in cui in Italia se ne sono succeduti sessantasei. Concludiamo, sottolineando come tutti i tentativi di riforma della Costituzione siano stati caratterizzati – non a caso – dalla volontà di emendare il testo nella sua seconda parte.

Parte II - Risposte alle Domande

2.1 Quali sono i valori costituzionali oggi più importanti?

“Voi giovani alla Costituzione dovete dare il vostro spirito, la vostra gioventù, farla vivere, sentirla come cosa vostra, metterci dentro il senso civico, la coscienza civica, rendersi conto- questa è una delle gioie della vita- rendersi conto che ognuno di noi nel mondo non è solo, che siamo in più, che siamo parte di un tutto, nei limiti dell'Italia e nel mondo”.

Piero Calamandrei, 1955

Come già ricordato, è da una “felice convergenza di posizioni”, per utilizzare le parole di Aldo Moro, che si deve la ricchezza di principi della nostra Costituzione. Una carta fondamentale che coglie grandi esperienze storiche straniere, grandi idealità, esperienze recenti ed echi dottrinali (Cassese, 2020). Infatti, la Commissione dei

settantacinque, incaricata della redazione di un progetto di Costituzione, decise durante la prima seduta del 20 luglio 1946 di dividersi in tre sottocommissioni. “Della prima sottocommissione, quella a cui largo spettro era demandato d’occuparsi dei diritti e doveri dei cittadini facevano parte con altri democristiani La Pira, Dossetti e Moro, i comunisti Togliatti, Marchesi e Iotti, i socialisti Lombardi Mancini e Basso, esponenti di partiti minori” (Maffeo, 1986).

A settantatre anni dalla sua proclamazione, della nostra Costituzione restano di fondamentale importanza i valori democratici e liberali che trovano una rinnovata centralità nei più ampi valori europeisti ed europei a difesa di uno *jus publicum europaeum*. L’art. 2 del Trattato sull’Unione Europea del 1992 infatti stabilisce come “l’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

Tra questi valori comuni gli ultimi tre menzionati - la giustizia, la solidarietà e la parità tra donne e uomini - diventano oggi più che mai centrali e riassumibili in un più ampio concetto di giustizia sociale che ben si coniuga con la seconda parte dell’art. 2 della nostra Costituzione che, dopo aver riconosciuto e garantito i diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Ancora una volta torna in auge quella diade - diritti e doveri - già affrontata dal Professor Cassese nella sua lezione e centrale nel riaffermare come dai valori costituenti discendano non solo diritti ma anche doveri.

2.2 In quali aree nell’assetto istituzionale dello Stato ritenete sia necessario adottare dei cambiamenti di natura evolutiva?

La qualità della vita democratica scaturisce principalmente dalla capacità di porre e di porsi buone domande, dalla capacità di dubitare. Ciò vale tanto per chi possiede il potere quanto per chi apparentemente non ce l’ha, ossia i cittadini. Questi

ultimi possiedono un potere nascosto, che li distingue dai sudditi e che deriva proprio dall'esercizio della critica e della sorveglianza sul potere stesso (Carofiglio, 2020).

Assicurare una adeguata rappresentanza, sul piano istituzionale e sociale, degli orientamenti politici presenti nel Paese è probabilmente un obiettivo ed un atteggiamento da riscoprire e da rinvigorire affinché l'Istituzione di massima espressione democratica possa non perdere la propria "natura" ossia essere luogo di convergenza di istanze sociali per non distanziarsi dai bisogni dei cittadini.

Fondamentale potrebbe esser ripartire dal complesso concetto di "Governabilità" e dall'interessante affermazione di R. Rose: "ciò che importa non è se saremo governati, ma come", sottolineando che il '*come*' di Rose può e deve riferirsi sia alla qualità dei governi sia alla qualità della democrazia, di ciascuno dei regimi democratici.

Affinché la governabilità si concretizzi, è necessaria l'esistenza di assetti strutturali che consentano un'adeguata espressione delle domande politiche, la loro articolazione e la loro aggregazione, che diano modo alla rappresentanza di esplicitarsi con successo. A tal riguardo, sono importanti i filtri che selezionino le domande (e i rappresentanti che le pongono), che le alleggeriscano ed, eventualmente, le ridefiniscano, le decentrino o le scoraggino. È, dunque, indispensabile che esistano strutture in grado di tradurre queste domande in decisioni con competenza, rapidità e lealtà.

In sintesi, ciò che oggi sembra esser prioritario è riattivare i circuiti della partecipazione popolare e favorire una più matura articolazione dei soggetti democratici. Riorganizzare e ristrutturare l'assetto dei partiti, quale animo delle Istituzioni, focolaio di idee e competenza, luogo in cui rimanere attenti osservatori, nonché ingranaggi del principio di rappresentanza politica, potrebbe condurre ad un'evoluzione dell'attuale status politico e gestionale del nostro Paese.

Garantire una competente partecipazione democratica attraverso un adeguato sistema elettorale che miri ad assicurare, attraverso competenti personalità, l'attuazione dei principi e dei valori costituzionali, spesso smarriti nel sovraccarico di istanze.

Una 'reinterpretazione' letterale e fedele dell'art. 49 della Costituzione, potrebbe aiutare non solo ad evitare la degenerazione della struttura interna del partito, causa di un evidente e sostanziale allontanamento sociale, ma potrebbe evitare, altresì,

il paradosso di una democrazia inefficace in quanto fondata su un ampio pluralismo retto da una ampia partecipazione.

"La differenza tra la mia generazione e quella dei nostri padri è che loro erano democratici ottimisti. Noi siamo, dobbiamo essere, democratici sempre in allarme"
(N. Bobbio).

2.3 Quali riflessioni emergono sul ruolo dello stato nell'economia?

La crisi attuale ha indubbiamente portato le istituzioni a ripensare il Paese costruendo nuove fondamenta per una trasformazione di lungo periodo.

Tra le diverse questioni ci si confronta sempre più spesso sul ruolo di uno Stato nuovo, dinamico ed efficiente, teso al Green Deal e che include una trasformazione in tutti i settori in cui il Paese ha competenze (Mazzucato, 2020).

Il punto di vista degli economisti e della società nel suo complesso nei confronti del ruolo dello Stato nell'economia è cambiato molte volte e in modo radicale negli ultimi due secoli (International Monetary Fund, 1995).

Proviamo a fornire un breve riassunto delle diverse teorie che si sono interrogate su questo aspetto traendo spunto dal più ampio lavoro svolto dal Professor Vastola (Vastola, 2014).

Nell'economia classica l'intervento dello Stato era ridotto al minimo indispensabile, in modo da consentire agli individui di realizzare la propria libertà d'azione. Nel periodo marginalista lo Stato entra nell'Economia per migliorare il benessere sociale, cioè l'intervento dello Stato era basato su motivazioni microeconomiche che riguardavano l'efficienza. Perché gli individui sono ritenuti in grado di decidere razionalmente, lo Stato non ha più motivo di intervenire. Nel periodo dominato dalla teoria Keynesiana, l'intervento dello Stato viene a realizzarsi conseguendo obiettivi macroeconomici. Oggi le opzioni di fondo in tema di definizione del ruolo economico dello Stato possono essere colte, secondo il nostro giudizio, organizzando la materia in quattro nuclei:

- a) interventi nella sfera sociale, rientranti nell'ambito del welfare state;
- b) regolazione dei processi produttivi;
- c) sistema tributario;
- d) regole decisionali in materia di bilancio.

La Costituzione, sotto questo aspetto, delinea un sistema economico misto, contraddistinto dalla necessaria presenza di apparati pubblici e di iniziative attivate dai privati. Ciò esprime una concezione in cui l'economia è qualcosa di più del *market system*. Si tratta di una concezione complessa, in cui il Governo non è onnipotente, ma non è nemmeno impotente rispetto alle richieste degli operatori economici e finanziari privati (Gherzi, 2011).

Nel contempo, la medesima concezione prevede che alcuni pubblici apparati siano in una posizione di neutralità e di terzietà rispetto agli attori politici, proprio per assicurare l'imparzialità assolvimento dei compiti di istituto, a garanzia di specifici beni costituzionalmente protetti e dell'interesse generale di tutti i cittadini. Tale concezione trova fondamento nel dettato costituzionale secondo cui "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (Art. 41.3, Cost.). Quindi, si prevede che l'attività economica possa essere sia privata che pubblica. "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati" (Art. 42.1, Cost.).

Come riportato all'inizio della nota lo scenario attuale vede un ruolo attivo e dinamico dello Stato – e.g. *Golden Power*, investimenti per *Green New Deal* – con la creazione di un ecosistema fra pubblico e privato per favorire lo sviluppo economico. A tal proposito, mai come ora, diviene fondamentale interrogarsi sul ruolo strategico delle imprese pubbliche.

Istituzioni come la Cassa Depositi e Prestiti e le principali imprese partecipate dallo Stato sono dei fondamentali punti di forza del Paese, ma il loro potenziale sistemico non è pienamente sfruttato. Le imprese pubbliche italiane sono fra le più grandi aziende del Paese, impiegano oltre 350 mila dipendenti in Italia e rappresentano il 17% degli investimenti fissi e delle spese in Ricerca e Sviluppo del settore delle imprese. Inoltre, presidiano, con punte di eccellenza internazionale, settori strategici ad alto contenuto tecnologico e di innovazione (Commissione Imprese e Sviluppo del Forum Disuguaglianze Diversità, 2020).

Tuttavia, queste imprese hanno agito, fino ad oggi, spesso in modo isolato. Lo Stato dovrà quindi forse divenire un'azionista "imprenditoriale", che concorda missioni comuni. Il ruolo delle imprese pubbliche nel sistema nazionale di

innovazione e produzione va quindi ripensato in funzione di una nuova strategia industriale orientata sulle missioni. Questo non significa che lo Stato debba assumere un'impostazione dirigista nelle scelte operative delle imprese che controlla. Ma deve partecipare nella definizione delle missioni strategiche di lungo periodo che queste imprese adottano nei loro programmi industriali.

Bibliografia:

- Calamandrei P., *Discorso sulla Costituzione agli studenti di Milano del 26 gennaio 1955*
- Carofiglio G., *Della Gentilezza e del Coraggio*, Feltrinelli, 2020
- Cassese S., *Il buon governo, l'età dei doveri*, Mondadori, 2020
- Commissione Imprese e Sviluppo del Forum Disuguaglianze Diversità (elaborazione dati) *Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane*, 2020
- Ghersi L., *L'economia nella Costituzione della Repubblica italiana* in *La Terza Repubblica*, 2011
- Giannini M.S., *Costituzione e Stato pluriclasse, Intervista a cura di D. Corradini (1980)*, in *Scritti, VII, 1977-1983*, Milano, Giuffrè, 2005
- Giannini M.S., *Il ministero per la costituente. L'elaborazione dei principi della carta costituzionale*, Firenze, 1995
- International Monetary Fund, *The growth of government and the reform of the State in industrial countries*, WP/95/130, Dicembre 1995
- Maffeo P., *Giorgio La Pira*, Dehoniane, 1986
- Mazzucato M. (Rapporto per il Governo italiano), *Missioni Italia; Investimenti, innovazione ed immaginazione*, Ottobre 2020
- Portoghesi Tuzi T., Tuzi G., *Quando si faceva la Costituzione, Storia e personaggi della comunità del porcellino*, il Saggiatore, 2010
- Vastola A. *Il ruolo dello Stato nell'economia*, Università Telematica Pegaso, 2014