

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * DOCUMENTO 1 26 gennaio 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

LIBERTA' E DIGNITA' DEL PARLAMENTO

E' cominciato a Montecitorio l'iter per l'approvazione, in prima lettura, delle proposte di riforma della seconda parte della Costituzione. Toccherà poi al Senato e dopo una seconda lettura, in entrambe le Camere, saranno i cittadini elettori a doversi pronunciare definitivamente. Solo se approvate dalla maggioranza dei voti validi, con una partecipazione al Referendum non inferiore al 50% degli aventi diritto, le nuove norme costituzionali potranno essere promulgate.

La procedura complessa e non breve, con dubbi non risolti sulle modalità di un referendum finale che contrasta, per la materia mista del quesito, con sentenze della Corte Costituzionale, ha un preciso significato di garanzia e non può essere ridotta ad una "routine" burocratica e ripetitiva. La doppia lettura è stata voluta dai costituenti per consentire, ad ogni passaggio, eventuali correzioni o meditate convalide delle decisioni prese.

In ogni momento la sovranità del Parlamento deve essere fuori discussione. Così come nessuna modifica che interferisca con la prima parte della Costituzione è ammissibile. La legge che istituisce la Commissione Bicamerale è esplicita nell'affermare, all'art. 4, questo limite invalicabile e di questo dovrebbero essere vigili garanti i presidenti delle due Camere. Nessuno contesta questi principi, ma non sono pochi i tentativi per aggirarli.

Il primo di essi è quello di considerare "blindati", e quindi immodificabili, alcuni compromessi maturati a volte persino al di fuori della Commissione Bicamerale. Questa singolare interpretazione va respinta con decisione. Le proposte trasmesse al Parlamento hanno certo un valore rilevante, in forza della legge costituzionale che istituisce una commissione ad hoc, ma nessuna di esse può essere sottratta al potere decisionale delle Camere.

Né si può distinguere per materie in modo da considerare ammissibili su alcuni punti emendamenti anche sostanziali e da precludere invece altre modifiche, come ad esempio quelle riguardanti il semi-presidenzialismo o il

premierato, con il pretesto che verrebbero stravolte le proposte di revisione della Costituzione.

Se questa singolare tesi fosse accettata sarebbero vulnerate la libertà del Parlamento e la sua stessa dignità istituzionale. A cosa si ridurrebbe la sovranità parlamentare qualora si ritenesse già approvato, nelle scelte fondamentali, un progetto di riforma e in pratica si considerassero possibili solo modifiche marginali ?

Non è nemmeno concepibile che siano precluse all'esame in Aula correzioni sostanziali, modifiche di testi lacunosi frutto di votazioni di disturbo o a sorpresa, integrazioni conseguenti dovute al dibattito o a maggiore riflessione. Tanto più che il diritto di emendare una proposta equivale a quello di difenderla, anche riproponendo lo schieramento che l'ha approvata, senza considerarla una decisione senza appello.

Ma vi è anche chi cerca di mettere il Parlamento di fronte al fatto compiuto di una intesa con la destra per eleggere direttamente il capo del Governo o il presidente della Repubblica. I mass media hanno ripetutamente accennato, tra smentite e conferme, ad un patto siglato a casa Letta tra D'Alema e Berlusconi ed altri "leaders" di partito tra cui quello del PPI. La stessa Bicamerale è risultata condizionata da richiami di questo genere che tendono, in sostanza, allo svuotamento delle prerogative parlamentari.

Un incontro tra pochi vertici, con proposte di scambio anche in altre materie, diventa il foro quasi segreto in cui sono decise modifiche della Costituzione da ratificare, senza troppe discussioni, in Parlamento. Anche questo tipo di condizionamento è inaccettabile. Nè vale la minaccia che non rispettando l'intesa fallirebbero le riforme perchè l'approvazione di altre proposte, o una loro modifica, è comunque una soluzione.

Gli accordi politici in un ambito più ampio della maggioranza di governo sono certamente auspicabili, specie in materia costituzionale, ma devono maturare ed essere resi espliciti nella trasparenza delle istituzioni. I cambiamenti di posizione sono possibili. Nella fase finale dell'Assemblea Costituente del 1947 il PCI assunse, dopo il passaggio all'opposizione, una posizione più aperta sul regionalismo e si delinearono così, senza contropartite, convergenze significative anche nella seconda parte della Costituzione.

Ma è ben diversa la tendenza a partire da contropartite d'interesse, concordate in circostanze poco chiare, per imporre al Parlamento soluzioni preconfezionate. Per questo l'invito a rispettare presunti patti non può trasformarsi nell'obbligo ad accettare, senza adeguata spiegazione, soluzioni a scatola chiusa per la revisione della Costituzione. E' in gioco, insieme alla credibilità della politica, la libertà e la dignità del Parlamento.

il falso scopo

E' un convincimento diffuso che vadano ricercate, nella stesura o nella riforma di una Costituzione, le maggioranze più ampie possibili. Le regole che sono poste alla base dell'ordinamento devono tenere conto di tutti. E' saggio in questa materia andare al di là del rapporto tra maggioranza ed opposizione. A questo criterio si sono ispirati i lavori dell'Assemblea Costituente del 1947. E' degno di lode che questo orientamento venga difeso anche per la revisione della Costituzione. Negli ultimi tempi è emersa una interpretazione strumentale di questa preoccupazione. In molti

casi si è trasformata la ricerca di convergenze in una specie di obbligo ad ampie maggioranze, pressochè unanimi, che portano a considerare non praticabili decisioni con un consenso più ristretto e pur sempre legittimo delle Camere. La giusta preoccupazione diventa così un falso scopo. Con il pretesto dell'ampia maggioranza si cerca spesso di forzare le scelte parlamentari a favore di intese contraddittorie e di impedire la chiara distinzione di posizioni su argomenti di fondamentale importanza. Il Parlamento non può accettare uno strisciante ricatto. Un voto che raccolga la prevista maggioranza, pur se di misura, è pienamente legale anche in materia costituzionale. Le larghe convergenze vanno sempre ricercate, con serietà d'intenzione, sino all'ultimo, ma non sono da escludere votazioni di maggioranza quando l'importanza della scelta lo richieda. Si sono comportati così anche i padri fondatori della Costituzione.

PRO E CONTRO : il principio di sussidiarietà

La Commissione Bicamerale ha corretto, nell'ultima stesura, il titolo della seconda parte della Costituzione definendo "**federale**" l'ordinamento della Repubblica. La concessione è largamente nominalistica e non fanno seguito sviluppi coerenti con questo annuncio nell'articolato. L'impostazione resta, giustamente, quella di autonomie che dovranno essere rafforzate in sede di emendamenti. Sarebbe quindi opportuno, per una ragione di chiarezza, ripristinare il testo originario della proposta.

Nell'**art. 55**, migliorato con la soppressione di alcuni commi, vi è una definizione della Repubblica, in realtà propria della prima parte della Costituzione, che **pone sullo stesso piano i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato**. Cos'è la Repubblica se non uno Stato che riconosce pienamente le autonomie? L' **art. 5** della Costituzione è esplicito su questo punto e sembra utile un maggiore coordinamento con esso per evitare interpretazioni equivocate e assai pericolose. Esso non ostacola la istituzione di aree metropolitane su cui il Parlamento ha già legiferato.

L'**art. 56** contiene, al comma 1, la riaffermazione nella seconda parte della Costituzione del **principio di sussidiarietà**. Il testo, migliorato nella stesura finale della Bicamerale dopo vivaci polemiche, **appare riduttivo e in grave contrasto con gli articoli 3 e 5** che sanciscono, con pienezza di significato, il principio di sussidiarietà posto alla base dell'intero impianto costituzionale. Lo scopo più volte richiamato sia dalla proposta che dalla versione attenuata è quello di riservare costituzionalmente ai privati in grado di svolgerli "**adeguatamente**", anche attraverso formazioni sociali, i compiti attribuiti ai Comuni, alle Province, alle Regioni, e allo Stato.

E' anzitutto evidente il sostanziale sconfinamento nella prima parte della Costituzione che la legge istitutiva della Commissione Bicamerale esclude. La stessa Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che la Costituzione italiana "contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovveriti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure con leggi di revisione costituzionale" (sentenza n° 336 del 1991).

Sarebbe opportuno porre al Presidente della Camera il problema dell'ammissibilità o meno della formulazione del primo comma dell' **art. 56**.

Nel merito la preoccupazione è ancora maggiore. E' una mistificazione far credere che con questa proposta si introduca nella Costituzione il principio di sussidiarietà. **La tutela dei diritti originari della persona, delle comunità intermedie, delle formazioni sociali, è ampiamente garantita negli articoli 3 e 5 ed è anzi fatto esplicitamente carico allo Stato di "rimuovere gli ostacoli" che ne impediscono l'esercizio effettivo.**

L' **art. 41** stabilisce inoltre che "l'iniziativa privata è libera" e può svolgersi in ogni campo tenendo conto dell'utilità sociale e della necessità di "non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Ci sono dunque ampie possibilità, a Costituzione vigente, per valorizzare le iniziative della società civile, delle formazioni sociali, del terzo settore. Anche per quanto riguarda le autonomie l'attuale **art. 5** è più incisivo del primo comma del proposto **art. 56**, che rinvia alla legge ordinaria di garantire le "autonomie funzionali", perchè riconosce il diritto originario delle istituzioni intermedie e non si limita ad attribuire competenze e a ripartirne le attività.

Dietro un apparente ossequio al principio di sussidiarietà c'è il tentativo di comprimere il preciso dovere dello Stato, in tutte le sue articolazioni, di rimuovere per quanto di competenza gli ostacoli giuridici, economici e sociali per l' affermazione di diritti costituzionalmente riconosciuti. Questo obiettivo, assai pronunciato nella proposta iniziale, è stato da più parti ribadito di fronte alle attenuazioni introdotte dalla Bicamerale. Si tende cioè a ripristinare una idea di Stato minimo, anteriore alla Costituzione del 1947, sostituito surrettiziamente da attività private che possono, se "svolte adeguatamente", sostituire le funzioni pubbliche diversamente attribuite.

Bisogna fare molta attenzione a sancire in Costituzione una ambiguo riferimento di adeguatezza. Chi deciderà nel caso di difformi interpretazioni? Nemmeno la Corte Costituzionale sarebbe in grado di decidere su eventuali conflitti di attribuzione. Nell'incertezza giuridica tutto sarebbe affidato a contingenti giudizi discrezionali. E' evidente il rischio di aprire la via, più che ad una estensione del principio di sussidiarietà, alla possibilità di vantaggiose iniziative sostitutive anche in settori che, pur essendo aperti alla cooperazione con i privati, non possono essere sottratti al dovere di intervento delle istituzioni o oggetto di delega.

Non mancheranno pressioni per allargare la breccia aperta dalla Bicamerale. L'offensiva della destra utilizzerà, come dimostra la dichiarazione del presidente della "Compagnia delle Opere", Giorgio Vittadini, in piena sintonia con Berlusconi, anche le giuste sollecitazioni ad un potenziamento delle attività senza lucro del "terzo settore", che non trovano ostacoli nella Costituzione vigente, per ingigantire i rischi di una inesistente omologazione statalista. **Per tutte queste ragioni il primo comma dell'art. 56 andrebbe abrogato o meglio definito nel pieno rispetto degli articoli 3 e 5 della Costituzione.**

I TESTI

primo comma dell'art. 56 della proposta della Bicamerale

Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e di differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente

a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali.

articoli 3 e 5 della vigente Costituzione

3 - Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

5 - La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

opinioni a sostegno

*Nella relazione introduttiva al progetto della Costituzione del 1947 l'on. **Giorgio La Pira** richiama i principi a cui si ispireranno, nel testo finale, gli articoli 3 e 5 : "Non può aversi una effettiva libertà civile e politica della persona senza la tutela dei diritti sociali, così come questa effettiva libertà non può aversi senza la tutela dei diritti essenziali della comunità. Cioè : il sistema integrale dei diritti essenziali dell'uomo esige o no che siano solidamente affermati tanto i diritti individuali quanto quelli sociali e quelli delle comunità ? Per noi la risposta non ammette dubbi : i diritti essenziali della persona umana non sono rispettati - e lo Stato, perciò, non attua i fini per i quali è costruito - se non sono rispettati i diritti della comunità familiare, della comunità religiosa, della comunità di lavoro, della comunità locale e della comunità nazionale perchè la persona è necessariamente membro di ognuna di queste comunità."*

In un documento dell'Osservatorio sull'attività della Bicamerale di Firenze, che si è avvalso della collaborazione di esperti, associazioni di magistrati e di avvocati, organizzazioni sindacali e culturali, è stata presa una netta posizione sulla proposta riguardante il principio di sussidiarietà. Oltre all'eccezione di costituzionalità, si affermano "il valore e la modernità delle norme contenute nella vigente Costituzione. Il valore sta, appunto, nella centralità dei diritti dentro l'organizzazione sociale e nella tensione politica e morale che deve spingere lo Stato e le sue articolazioni ad assicurare a tutti pienezza di libertà e di eguaglianza. La modernità sta nel fatto che sono proprio i processi del nostro tempo che rimettono drammaticamente in discussione quei valori e ne rendono perciò attualissima la difesa. Crescono diseguaglianze e precarietà, la ricchezza si concentra mentre le aree della povertà si dilatano, la libertà delle persone, intesa anche nel modo dell'autodeterminazione, viene insidiata e compressa. E' tanto più necessario quindi non arretrare sul terreno decisivo dei diritti e del ruolo delle comunità e delle sue istituzioni nel promuoverli e garantirli. Non ci riconosciamo in una visione statalistica del governo dell'economia, ma neanche nel regresso a forme di liberismo radicale che impediscono l'uguaglianza dei cittadini."

Il documento può essere richiesto al FAX dell'Associazione, O2 58313099, e può essere riprodotto.

Articolo 2 e 2 bis della Legge 108/1996

1. - La Commissione ha il compito di studiare e proporre al Parlamento le iniziative legislative e amministrative che interessano il sistema tributario e il sistema previdenziale, nonché di vigilare sull'attuazione delle leggi emanate in materia.

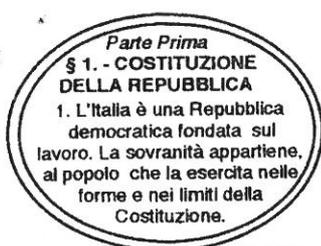
2. - La Commissione ha il compito di studiare e proporre al Parlamento le iniziative legislative e amministrative che interessano il sistema tributario e il sistema previdenziale, nonché di vigilare sull'attuazione delle leggi emanate in materia.

Articolo 3 della Legge 108/1996

1. - La Commissione ha il compito di studiare e proporre al Parlamento le iniziative legislative e amministrative che interessano il sistema tributario e il sistema previdenziale, nonché di vigilare sull'attuazione delle leggi emanate in materia.

2. - La Commissione ha il compito di studiare e proporre al Parlamento le iniziative legislative e amministrative che interessano il sistema tributario e il sistema previdenziale, nonché di vigilare sull'attuazione delle leggi emanate in materia.

Il documento può essere richiesto al FAX dell'Associazione, O2 58313099, e può essere riprodotto.



Associazione F. Luigi Ferrari POPOLARI INTRANSIGENTI

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * DOCUMENTO 2 12 febbraio 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

PROCEDURE A RISCHIO ALLA CAMERA

E' iniziata senza gravi contrasti alla Camera la discussione sulle proposte della Bicamerale per la modifica della seconda parte della Costituzione. Delude il grado di partecipazione. Presenza minima all'illustrazione di gran parte degli emendamenti, mobilitazioni comandate al momento del voto. Ci sarà scienza e coscienza dei singoli parlamentari nelle decisioni? Si tratta di modificare la Costituzione e di informare poi gli elettori del proprio comportamento.

La procedura stabilita in un palleggio di responsabilità tra il "Comitato dei 19", che rappresenta la Bicamerale in Aula, e la Conferenza dei capigruppo, appare singolare e tortuosa. Avendo il comma 1 dell'art. 1 precisato che "la parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente" (e mancando altri progetti) è ovvio che la votazione finale sia unica, ma non per questo si giustifica il non voto articolo per articolo.

E' un punto di procedura molto delicato. **L'art. 72 della Costituzione sancisce che ogni legge deve essere approvata articolo per articolo e con votazione finale.** La legge costituzionale che istituisce la Bicamerale prevede esplicitamente, al comma 4 dell'art. 3, una procedura conforme. Così come i regolamenti della Camera e del Senato. Perché il rinvio alla fine anche del voto sugli articoli e, se richiesto e appoggiato, dei singoli commi?

Si è osservato che la Bicamerale avrebbe dovuto allora presentare emendamenti per l'intero testo. Si è invece deciso, anche per meglio

organizzare la discussione, di aggregare gruppi di articoli con la preoccupazione, fragilmente motivata, di evitare precedenti a sostegno della votazione finale per parti separate. La stessa riduzione dei tempi sembra più apparente che reale.

Il voto finale articolo per articolo e in alcuni casi per comma, prima dell'approvazione dell'unico disegno di legge costituzionale, è piuttosto complesso e non sembra molto il tempo risparmiato. Oltre alla questione del "quorum" delle diverse votazioni, potranno rinascere tensioni quando la Bicamerale ritenesse di presentare formulazioni non considerate di puro coordinamento, 48 ore prima del voto di un articolo. Sarebbe difficile negare al prescritto numero di parlamentari di ricorrere a subemendamenti.

La procedura escogitata sembra tendere, soprattutto, ad ampliare i margini di trattative politiche in altre sedi sugli articoli più delicati o in caso di imprevisti incidenti d'Aula. **Trattandosi di modifiche alla Costituzione era preferibile un percorso più limpido, ancorato a solide prassi, anche perchè cambiare le regole nel corso dei lavori è sempre una procedura a rischio.**

La trasparenza dell'esame parlamentare è essenziale. Anche nel metodo, adottato alla Camera con la riserva di vari gruppi, la seconda lettura al Senato sarà impegnativa. La correttezza delle procedure per modificare la Costituzione, insieme a rimedio per rendere più omogenei i quesiti, è il presupposto per assicurare chiarezza al Referendum.

il falso scopo

Si ha l'impressione che molti guardino con diffidenza al Parlamento in materia di modifiche alla Costituzione. Quasi che il compito fosse di ratificare soluzioni già adottate. La procedura sembra tendere ad uno stretto controllo di quello che può accadere più che a modalità per rendere funzionale la discussione. Una conferma della tendenza si ha nel rinvio indefinito nel tempo alla Bicamerale, si spera non al "Comitato dei 19", per definire Norme Transitorie di grande delicatezza oltre che parte integrante del testo trasmesso al Parlamento alla scadenza prevista. Specie se si pensa, ad esempio, di collocare in

tali Norme Transitorie l'indicazione di un primo numero di città metropolitane o di argomenti analoghi che rivelano difetto di competenza. La preoccupazione di avere una sede più idonea per meglio preparare le proposte per l'Aula diventa un falso scopo se prevale la tendenza a mettere i parlamentari di fronte a fatti compiuti.

PRO E CONTRO : Costituzione elargita ?

Durante la fase preparatoria della Bicamerale si sono spesso riscritti testi di articoli già formulati, o intere parti, per tenere conto di emendamenti presentati o per raccogliere più ampi consensi. Si posso citare, ad esempio le numerose "bozze Boato" sulla giustizia. Per questa via i relatori sono portati a scrivere e a riscrivere parte della Costituzione da far approvare alla Bicamerale in vista d in una ratifica del Parlamento e con il Referendum. E' assai diverso il procedimento per la formazione delle leggi in una democrazia parlamentare. Sarebbe grave se si pensasse di concepire anche gli emendamenti da presentare in Aula del "Comitato dei 19", che non può fare modifiche rilevanti a nome della Bicamerale senza consultarla, come una facoltà dei relatori a nuovamente riscrivere testi per aggirare emendamenti. Saremmo al paradosso di una Costituzione scritta, dopo trattative ristrette, da un limitato gruppo di persone ed elargita al popolo italiano. Alto e autorevole è stato il monito del Capo dello Stato a non inseguire queste rischiose scorciatoie. Non può mancare, specie in materia di modifica della Costituzione, la più rigorosa vigilanza per il rispetto delle regole di una corretta prassi parlamentare.

opinioni a sostegno

In una lettera a Violante il Presidente del Senato Mancino, attento a non accreditare dannosi conflitti tra le due Camere, rivendica la "piena autonomia" dei presidenti di ciascuna Assemblea e ricorda che una volta pervenuti alla definizione del testo di tutti gli articoli si procederà, in piena autonomia, ex artt. 72 della Costituzione e 102 del Regolamento del Senato, all'eventuale votazione finale per parti separate, anche coincidente con i singoli articoli del testo. Lo scrupolo procedurale rammenta che spetterà in ogni caso alla "Conferenza dei presidenti dei gruppi" procedere a suo tempo alla organizzazione dei lavori a Palazzo Madama.

precedenti della serie Costituzione

DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento", 26 gennaio 1998.



Associazione F. Luigi Ferrari POPOLARI INTRANSIGENTI

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * DOCUMENTO 3

30 marzo 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

FEDERALISMO VERO O FALSO ?

E' certo in dottrina e ampiamente consolidato, in sede storica, che le Repubbliche federali nascono da un patto, da una convenzione costituzionale, tra Stati di minore dimensione che rinunciano a parte della loro sovranità per meglio tutelare, in una dimensione più ampia, interessi generali condivisi.

Anomala e piena di rischi è la procedura inversa. **Il federalismo per divisione successiva al costituirsi di uno Stato unitario è nell'Italia di oggi il frutto ambiguo di un dibattito reticente, strumentale, alimentato demagogicamente attorno alla crisi del centralismo e alla scarsa affermazione delle autonomie.** Ci sono ragioni serie se tutto ciò ha potuto accadere.

Il perdurare, nonostante la Costituzione del 1947, di un soffocante centralismo statale e la limitata e tardiva attuazione di forme efficaci di autogoverno locale, hanno logorato tra i cittadini l'idea stessa di uno Stato articolato, autonomistico, ancorato alla conquista storica della sua unità. E' in questo contesto che Bossi ha fatto leva su una diffusa protesta ed ha inizialmente cavalcato, alla rovescia, l'ipotesi di un federalismo fondato sulla divisione di un sistema inefficiente e assai lontano dal vigente ordinamento costituzionale.

L'inseguimento che molti hanno fatto di questo disegno eversivo, nell'illusione di assorbirlo, ha finito per accreditarlo ancora di più. **Non è casuale che la Lega, nella sua ultima edizione, abbia in parte ceduto il suo originario e rozzo brevetto per rilanciare più esplicitamente, sia pure con qualche oscillazione, un progetto irresponsabilmente secessionista.** E' rimasto così in campo un federalismo più falso che vero difficilmente riscattabile con il richiamo confuso ad alcuni precedenti storici.

Carlo Cattaneo pensava certo ad un federalismo di respiro europeo, ma la sue fondate critiche sul "Politecnico", nel 1860, erano rivolte non tanto all'unità quanto al modello centralista-napoleonico che Cavour calava dall'alto sull'Italia delle cento città. E Luigi Sturzo nei primi decenni del '900,

riprendendo l'insegnamento di Rosmini, ha indubbiamente lottato contro il centralismo risorgimentale propugnando le autonomie come diritto originario delle comunità di autogovernarsi in uno Stato che rafforza le ragioni della sua unità con la partecipazione popolare, non su imposizioni di vertice.

Ma quelle concezioni non ispirano il federalismo autarchico e dissolvitore di oggi. Quei valori sono stati, al contrario, introdotti nella Costituzione con l'art. 5, che ha una portata più incisiva dell'art. 117, proprio per rimuovere l'eredità del centralismo napoleonico e riformare lo Stato sulla base del decentramento e delle autonomie. **La Repubblica che "riconosce e promuove" le autonomie, che prescrive un ampio decentramento, richiama obiettivi più impegnativi della ribadita distribuzione di funzioni tra Comuni, Province, Regioni, cui si aggiungono Città metropolitane di incerta definizione.**

Il ritardo di vent'anni nell'attuazione delle Regioni e il mancato riordino complessivo delle istituzioni, posto dai costituenti del '47 nelle norme transitorie, ha avuto gravi conseguenze. Si è così accentuata la diffidenza dei cittadini verso uno Stato rimasto centralista e inefficiente nella sua pesante burocratizzazione. La stessa realizzazione delle Regioni a statuto ordinario, sollecitata come avvio di una riforma generale delle istituzioni, è poi risultata nei fatti aggiuntiva ai livelli di governo esistenti, spesso addirittura appesantiti da un negativo minicentralismo regionale.

Il problema di oggi è di dare finalmente applicazione coerente all'art. 5 sia con un esteso e non rinviabile ricorso a leggi ordinarie, che ha un utile esempio nella riforma Bassanini, sia uniformando più incisivamente ai principi in esso contenuti anche la seconda parte della Costituzione. E' questa la verifica che attende i legislatori. Su certi punti occorre avere più coraggio della Commissione Bicamerale. **Un passaggio cruciale, oltre a quello di reali modifiche dell'ordinamento fiscale, sarà la dimostrazione o meno della volontà di trasformare il Senato, al di là del progetto elaborato, in una Camera delle autonomie che richiede di superare con un pieno e diretto riconoscimento dei poteri locali il bicameralismo differenziato proposto.**

E' apprezzabile che il presidente D'Alema affermi di essere disponibile e si può convenire che la formula non possa essere quella del Bundesrat, con una elezione indiretta, ma cosa significa il Senato federale ? Che senso ha che il sindaco di Catania, Bianco, minacci a nome di amministratori locali di vario orientamento che se non ci sarà il federalismo nella Costituzione non resterà che bocciarla con il referendum ? Dove porta l'abitudine praticata anche dai popolari, sul Popolo, a definire "domanda federalista" la giusta richiesta di un efficace potenziamento delle autonomie ?

Queste forzature servono solo ad accentuare le spinte al contrattualismo. Non può avere sbocchi costruttivi, in senso accentuatamente autonomistico, una riforma dello Stato che si riduca alla spartizione contrattata delle spoglie del vecchio centralismo tra poteri periferici e di vertice, anche perchè è di tutta evidenza la diversità delle richieste di Comuni, grandi e piccoli, Province e Regioni che richiedono invece un generale riordinamento istituzionale.

L'Italia delle autonomie, del decentramento, di una vitale unità nazionale costruita dal basso e difesa nel suo vero significato storico, che è lo Stato democratico sancito dalla Costituzione, è cosa ben diversa dagli slogans di un superficiale federalismo. La tendenza a cavalcare nominalismi federalisti a fini di svuotamento, come con l'adozione del titolo "ordinamento federale della Repubblica" senza trarne conseguenze, è solo un "boomerang". E' meglio

chiamare le cose con il loro nome : la Repubblica delle autonomie non è uno Stato federale costruito sulla divisione. Federalismo e autonomia non sono sinonimi.

Il federalismo di cui si parla con assoluta leggerezza è immaginario e falso. E' probabile che questo gioco truccato di parole continui. Esso ostacolerà la presa di coscienza necessaria per accompagnare nel Paese il cammino delle riforme. Nell'equivoco è più facile contrastarlo trovando pretesti o alibi in un federalismo che non c'è anche perchè nessuna proposta degna di questo nome è stata avanzata. Questa controversia può continuare all'infinito proprio perchè è manifestamente strumentale. Sarebbe meglio cambiare rotta e tornare ad usare un linguaggio di verità, di onestà intellettuale, invece di rincorrersi in una demagogia antieducativa.

il falso scopo

In un interessante volume, "Capire la Costituzione", Roberto Bin critica l'incredibile ossessione per la costituzionalizzazione di materie che sarebbe assai più ragionevole e utile regolare per via ordinaria. Non si tratta solo di una incomprensione della Costituzione e dei meccanismi in essa previsti, con l'art. 138, per modificarla. C'è un complesso di inferiorità politica, forse anche un calcolo, alla base di questa scelta. Non avendo per anni sviluppato coerenti riforme per le autonomie, il decentramento, si è inventato che ciò era ostacolato più dalla Costituzione che dalla mancanza di volontà politica. Di qui l'alibi verso la protesta nel Paese e l'ossessione di riscrivere la Costituzione per potere avviare le riforme. E' un classico falso scopo. Non che alcuni punti della Costituzione non dovessero essere modificati. Il rovesciamento della impostazione dell'art. 117 è un esempio. Ma il legislatore ordinario, di fronte a difficoltà riscontrate in questo o quell'articolo poteva e può ricorrere alle procedure dell'art. 138 per introdurre, più rapidamente e che con la Bicamerale, singoli e puntuali emendamenti. Ne avrebbero certamente guadagnato la chiarezza politica, il doveroso rispetto della Costituzione, la possibilità di comprendere per tempo la necessità di riformare seriamente la legge fondamentale dello Stato. Comprendere la Costituzione, appunto, per cambiarla senza rinvii : il contrario di un falso scopo.

PRO E CONTRO : meglio un di più di autonomie

Il nuovo **articolo 57** della Costituzione ripete, senza varianti, l'elenco delle Regioni a Statuto ordinario e la differenziazione, che non si è riusciti a superare, con quelle a Statuto speciale. Per tentare di superare questo limite il Comitato dei 19 della Bicamerale ha inserito nel testo, in Aula, **la possibilità di stabilire "forme e condizioni particolari di autonomia" con il ricorso alla legge costituzionale**, approvata dalle due Camere, su iniziativa della Regione interessata. La soluzione equivale ad un rinvio anche perchè il ricorso alla legge costituzionale è sempre possibile.

Di rilievo, nelle modifiche proposte per questa parte, è **la eliminazione di ogni controllo preventivo sugli atti delle Regioni, come dei**

controlli regionali d'intesa con un commissario di Governo sugli Enti locali, disciplinati in modo limitativo delle autonomie dagli **articoli 124 e 125** della vigente Costituzione. E' questa la via da percorrere con maggiore ampiezza. La trasparenza amministrativa, i controlli rigorosi e non paralizzanti, possono essere assicurati diversamente e in modo efficace anche senza colpire i principi autonomistici.

Una valutazione più attenta richiede la formulazione dell' **art. 58**. In esso viene giustamente rovesciata, in senso autonomistico, la precedente impostazione dell' **art. 117**. Già la Commissione De Mita-Jotti aveva formulato una simile ipotesi. **L'inversione dell'ordine delle competenze privilegia le Regioni che sembrano non avere limiti tranne quello delle funzioni espressamente riservate allo Stato**. Si tratta di un apprezzabile orientamento autonomistico e anticentralista. Ma alcune osservazioni sono doverose.

Nella stesura del testo l'elenco delle materie di competenza statale è diventato talmente ampio che riduce la lettura estensiva dei compiti delle Regioni previsti dall' **art. 117** che è stata fatta, precedentemente, con una legge ordinaria del 1977 e con la recente riforma Bassanini. Si deve poi aggiungere che **la potestà legislativa regionale è, in non pochi casi, condizionata dal dovere dello Stato di "determinare con legge" la disciplina generale** entro cui collocare tali interventi.

L'attuale **art. 127** della Costituzione stabilisce che la già esistente potestà legislativa delle Regioni può svolgersi nel rispetto dei **"principi fondamentali previsti dalle leggi dello Stato"**. Nasceva da qui lo strumento delle leggi quadro cui si è fatto scarsissimo ricorso. Il passo avanti è significativo, ma limitato. Esso si restringe ulteriormente quando l' **art. 58** richiama la tutela da parte dello Stato di **"imprescindibili interessi nazionali"** e ne richiama la potestà legislativa in riferimento ad **"altre disposizioni della Costituzione"**.

E' evidente che con questa formulazione è il legislatore ordinario, non quello costituzionale, che può in ogni momento intervenire sulla competenza o meno delle Regioni in base ad una propria valutazione dell'interesse nazionale. Diminuisce di molto l'autonomia in questo campo se il Parlamento può attivarsi partendo dal "merito" delle leggi regionali tutte le volte che si configura una diversità di valutazione o un conflitto di interessi. La questione è molto delicata e richiede anche in Aula una adeguata riflessione.

Il **comitato dei 19** della Bicamerale ha cercato di semplificare l'elenco delle materie che spettano allo Stato, ma ne è risultata solo una aggregazione prevalentemente formale rispetto alla proposta precedente. E' apparsa nella nuova stesura una sibillina eccezione, in materia di ordine pubblico e di sicurezza, per la **"polizia amministrativa locale"** che era meglio collocata nel vigente **art. 117**. Anche eventuali modifiche al comma dell'**art. 58** relativo alla libera circolazione meritano attenzione, trattandosi di un diritto fondamentale.

L'osservazione vale anche per la parte dell' **art. 58** riguardante la sostituzione di organi inadempienti di Comuni, Province e Regioni, che ha un profilo delicato riguardo alla tutela del principio dell'autonomia locale. Sorge qui un problema di metodo, di lavoro parlamentare. Nelle ultime sedute della Camera **è prevalsa la tendenza a respingere**, con schieramenti variabili, i vari emendamenti presentati **per ripiegare poi su una difesa chiusa dei testi presentati dalla Bicamerale** prima del dibattito.

Va ricordato che nessuna proposta è immodificabile. Non solo hanno piena legittimità eventuali proposte alternative, ma **è augurabile che su**

certi aspetti delicati non si escludano correzioni migliorative in Aula come conseguenza della discussione parlamentare. Il suggerimento vale in particolare per l' art. 58 e per importanti articoli di prossimo esame. Il tema delle autonomie si estende, per connessione, ad altre parti della proposta di riforma.

Si possono ricordare, ad esempio, il problema degli organi comuni di più Regioni o dei loro rapporti con gli Stati, quello della attribuzione a livello regionale del potere di **“provvedere direttamente all’attuazione ed esecuzione del diritto comunitario”**, e quello del previsto **intervento della Corte Costituzionale** quando **“una legge ecceda la competenza di una regione”**

Ma decisiva per l'impianto autonomistico del nuovo testo costituzionale è la definizione di una **seconda Camera pienamente rappresentativa delle autonomie e ben definita nei suoi compiti.** Anche le ultime proposte della Bicamerale a questo proposito, sia nella composizione che nel tentativo di superare il bicameralismo differenziato con il complesso ricorso ad un "Comitato di conciliazione" per talune materie, non sono soddisfacenti e non possono essere migliorate nei dettagli.

I TESTI

articoli 5 e 117 della vigente Costituzione

5 - La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

117 - La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le stesse norme non siano in contrasto con l' interesse nazionale e con quello di altre regioni ; ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia urbana e locale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica, turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

testo finale emendato (corsivo) proposto dalla Bicamerale per l'art. 58

Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a :

- a) politica estera e rapporti internazionali; immigrazione e condizione giuridica dello straniero;*
- b) difesa e forze armate;*
- c) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; disciplina della concorrenza; bilancio e ordinamento tributario e contabile proprio;*
- d) organi costituzionali ed istituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statale; elezioni del Parlamento europeo;*
- e) pesi, misure e determinazione del tempo, coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;*
- f) ordine pubblico e sicurezza, ad eccezione della polizia amministrativa locale;*

g) cittadinanza; ordinamento civile e penale; ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni;

h) tutela dei beni culturali e ambientali;

i) determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale;

l) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Spetta allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a : tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, università, e professioni; ricerca scientifica e tecnologica; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; grandi reti di trasporto; poste e telecomunicazioni; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali e quella ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione.

Lo Stato e le Regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione ed organizzazione di attività culturali.

Spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi ad organi dei Comuni, delle Province e delle Regioni, nel caso che da inadempienze derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

La legge approvata dalle due Camere definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Opinioni a sostegno

Da un commento di Carlo Cattaneo, sul Politecnico, alla circolare del ministro Farini sul riordinamento amministrativo (settembre 1860) : ..."i consigli provinciali potrebbero bene adunarsi tutti nel loro centro e in certi tempi dell'anno, e procedere a quegli atti legislativi che potessero emendare i particolari difetti dell'amministrazione locale e provvedere agli altri particolari bisogni, senza che in nulla potessero contrariare o limitare la legislazione nazionale."

Dalla mozione del congresso del PPI al congresso di Venezia del 1921. Nell'approvare la relazione del Segretario Luigi Sturzo, il congresso : "ritiene che a risolvere l'attuale crisi organica dello Stato, e ad assicurare il più forte sviluppo dell'attività nazionale che gli compete in politica interna ed estera, nella legislazione e nella organizzazione della difesa e della giustizia, è necessario procedere alla smobilitazione di quanto nel campo della amministrazione e dell'economia è stato centralizzato con soprastrutture burocratiche statali e semistatali, spesso senza sufficienti controlli e senza possibilità di effettiva responsabilità politica del Governo; e che - pertanto - s'impone non solo la semplificazione dei servizi statali con il decentramento burocratico, ma una vera riforma organica degli enti locali che dia ai Comuni ed alle Province l'autonomia rispondente alle loro funzioni e crei le Regioni come enti elettivi rappresentativi, autonomi, autarchici, amministrativi, deliberativi degli interessi circoscritti al proprio territorio."

Dalla relazione "L'attuazione delle Regioni per rifare lo Stato" di Luigi Granelli al convegno di studio della DC lombarda, concluso da Aldo Moro, nel febbraio 1964. "L'attuazione dell'ordinamento regionale nel nostro Paese, che è cosa diversa dal federalismo, non nasce solo dalla necessità di irrobustire in un ambito territoriale vasto e differenziato quale quello italiano, originarie e legittime autonomie amministrative e funzionali rispetto ad un potere centrale insufficiente e cristallizzato : essa scaturisce anche dall'esigenza, se pur meno avvertita, di completare quell'articolato e complesso edificio costituzionale che è rimasto incompiuto dal dopoguerra ad oggi, nonostante le affermazioni di principio della Costituzione e di cui le Regioni costituiscono parte integrante ed insostituibile. Senza l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario rimane debole, precario, lo stesso ordinamento generale dello Stato che le scelte repubblicane e costituzionali, a differenza del vecchio modello centralistico insufficiente prima e peggiorato poi dal fascismo, hanno voluto espressione di una vasta e articolata comunità nella quale - come ha sostenuto il prof. Benvenuti al Convegno di S. Pellegrino - non esiste solo lo Stato, come più importante ente esponenziale dell'ordinamento repubblicano, ma esistono anche le Regioni, le Province ed i comuni."

post scriptum

L'offensiva della destra per ripristinare la formulazione di giugno, poi corretta ad ottobre, dell'art. 56 relativo al principio di sussidiarietà, da noi fortemente criticata, è stata respinta dalla Camera. Essa tendeva a sostituire le funzioni pubbliche, tutelate nella prima parte della Costituzione, con l'attività più adeguata dei privati secondo una impostazione nettamente liberista. Aveva aperto una breccia a questa manovra, strumentalizzata anche da taluni ambienti cattolici come se si trattasse di inserire il principio positivo della sussidiarietà nella Costituzione, un emendamento dell'on. Guarino che con l'affermazione di generici criteri di proporzionalità dell'intervento pubblico lo rendeva, di fatto, facoltativo in contrasto con gli obblighi dell'art. 3 che prevede interventi delle istituzioni a sostegno dei diritti dei cittadini, della parte più debole della società, di servizi essenziali che non possono essere affidati, se non con precise garanzie, alla logica di discrezionalità e di profitto dei privati. Resta, in coerenza con questa impostazione, un vasto campo per intervenire con leggi ordinarie in favore del privato sociale, del volontariato, del settore "non profit" e delle iniziative delle formazioni sociali. A seguito della bocciatura dell'emendamento Guarino, nonostante l'espedito di una votazione per divisione, è rimasto il testo finale della Bicamerale, ambiguo e ripetitivo ma non contrastante con gli articoli 3 e 5, che sarà votato alla conclusione dell'iter parlamentare. E' un punto attivo nel difficile cammino della revisione della seconda parte della Costituzione. Nel corso del dibattito l'on. Cananzi ha sollevato il problema di una integrazione all'art. 55, giustamente considerata non preclusa dal proponente, ma il Presidente Violante ha suggerito di riproporre la modifica, non si comprende bene con quale procedura, in sede di votazione finale dell'articolo a conclusione dell'iter parlamentare in corso.

precedenti della serie Costituzione

DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 Gennaio 1998.

DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 febbraio 1998.

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * **DOCUMENTO 4**

29 aprile 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

CAMERA DELLE AUTONOMIE

Mentre a Montecitorio si discutevano, con qualche frustrazione per il blocco di ogni emendamento, gli articoli 58 e 59 e la coda dell'art. 57 a seguito dell'accordo di vertice fuori dall'Aula, è venuto il **grande annuncio dell'intesa tra sinistra e destra sul Senato Federale**. Pochi giorni prima circolavano solo voci di dissenso e di rottura. Il Presidente della Bicamerale si era addirittura detto pronto a lasciare. Cos'è accaduto ?

La tecnica dello "stop and go" è divenuta una costante. Prima si accentua una soluzione, seguita da minacce di lacerazione, poi la si abbandona per un'altra e si ritrova la pace con l'opposizione. Il merito sembra quasi diventare secondario. Nonostante i rischi di questa procedura trasformistica il delinearsi di un possibile accordo per la seconda Camera è positivo e merita attenzione.

E' noto che le proposte in materia della Bicamerale erano del tutto insoddisfacenti. L'obiettivo di una **Camera delle Autonomie**, con la netta distinzione di funzioni tra i due rami del Parlamento, era assai lontano. **L'annuncio politico dell'intesa**, da verificare più avanti quando si discuterà l'assetto parlamentare, **ha per ora rasserenato il clima ed ha anche indicato ipotesi costruttive**. I Senatori dovrebbero essere eletti con voto diretto insieme ai Consigli regionali, con riferimento alla popolazione di ogni regione e con la proporzionale.

E' prevista la loro rielezione nel caso di scioglimento del corrispondente Consiglio regionale. **Questa Camera avrà competenza esclusiva sul sistema delle autonomie**, da cui dovrebbe derivare anche il nome se si abbandonasse la moda federalista, e **non voterà la fiducia al Governo o leggi di indirizzo politico**. Restano la funzione di garanzia, con la delicata nomina di componenti della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, e le decisioni, insieme all'altra Camera, per le leggi costituzionali e sui diritti fondamentali.

L'apertura alla valorizzazione istituzionale delle autonomie è evidente, ma non scompaiono i segni del compromesso che cerca di accontentare tutti e

che farà riemergere riserve e difficoltà. Resta, sostanzialmente, al di là della demagogica definizione di Senato Federale, un bicameralismo che spinge a ricercare pari dignità più che differenziazione tra le due Camere. **Emerge un contrasto obiettivo tra la rappresentanza diretta delle autonomie, eletta proporzionalmente, e la competenza mista su materie importanti con l'altra Camera eletta con il maggioritario.**

Basta l'esercizio monocamerale dell'indirizzo politico e del voto di fiducia al Governo, a garantire stabilità qualora, a causa del diverso sistema elettorale, risultasse una maggioranza certa in una sola Camera ? Quali le conseguenze sull'approvazione delle leggi costituzionali e sui diritti fondamentali, sui voti a maggioranza qualificata ? Sono obiezioni che vanno esaminate anche per non prestare il fianco ai colpi di freno, ai collegamenti a modifiche di altra parte della Costituzione, che già la destra mette in campo.

il falso scopo

Viene data per certa in Costituzione la elezione diretta dei presidenti delle Regioni. Lo stesso relatore della Bicamerale, D'Onofrio, ha detto alla Camera che per la materia elettorale ci sarà, alla fine, una norma transitoria. Ad un simile espediente si era già ricorsi anche per meglio definire le procedure per le città metropolitane.

*Questa grave tendenza non ha sollevato delle reazioni adeguate sin o ad ora. Come troverà attuazione questa grave assurdità ? **Siamo ad un rilevante strappo, sia pure solo annunciato, che immagina le Norme Transitorie della Costituzione come un decreto omnibus in cui fare entrare provvedimenti improvvisati.** Ma davvero si pensa di eleggere i presidenti delle Regioni senza nemmeno predisporre la necessaria legge elettorale ? Se la competenza è delle Regioni non tocca al Parlamento decidere. Se la competenza è invece parlamentare lo strumento è la legge ordinaria e non certo una norma costituzionale. Si deve discutere. Nel metodo poi la scorretta procedura equivale sostanzialmente ad un "golpe" parlamentare e costituzionale. Non è meglio pensarci in tempo?*

PRO E CONTRO : la guerra sugli statuti

Il banco di prova autonomistico si avrà alla Camera, a seguito di proposte a sorpresa sull'art. 62, da esaminare con attenzione perchè non basterà l'aggettivo federale per renderlo soddisfacente, ma gli articoli 60, 61 e 63 non sono da trascurare. La prima proposta presentata da D'Onofrio alla Bicamerale prevedeva, come è noto, uno spregiudicato "contrattualismo" federale fondato su venti leggi costituzionali per ratificare, a posteriori, Statuti variamente composti e tali da aprire la via ad una Repubblica multicolore.

Se si pensa alla visione organica che ha dello Stato il costituzionalismo moderno si comprende dove avrebbe portato, in una corsa disordinata e concorrenziale, questa scelta erronea e quasi preunitaria. Il testo iniziale è stato molto emendato, anche perchè la Lega è rimasta su posizioni di contrarietà, ed ha portato ad una soluzione diversa, più autonomistica e in

questo accettabile. Ma il vizio di origine è rimasto. L'armistizio non ha cancellato tracce vistose della guerra sugli Statuti.

Non è in discussione il giusto diritto a varare autonomamente, come conseguenza logica dell'autonomia, Statuti e regolamenti. **Sotto questo profilo era un segno di residuo centralismo la formalizzazione mediante legge costituzionale. Come era fuorviante l'estensione secondo discrezionalità degli Statuti speciali regionali recuperati, più correttamente, con una complessa procedura ordinaria.**

Con una doppia approvazione, a distanza di due mesi, l'Assemblea regionale vara uno Statuto che deve definire i "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento dell singole Regioni". E' prevista la richiesta di Referendum che, se non ottiene la maggioranza dei voti validi, ne preclude la promulgazione. **La indicazione della materia da disciplinare, assai ampia, va oltre la logica statutaria.**

Definire di regione in regione la forma di governo, i casi di scioglimento anticipato, la formazione delle leggi, il ricorso al referendum, i principi dell'autonomia tributaria, la durata della legislatura, la normativa elettorale, la rappresentanza elettiva tra i sessi, le incompatibilità, significa conservare a metà, la impostazione iniziale. La stessa osservazione vale per la materia degli articoli **art. 61 e 63**, delicatissima, degli organi comuni di varie regioni e addirittura gli accordi con "Stati od enti territoriali interni", sia pure con il vincolo di un preventivo assenso del Governo o di leggi nazionali per fusione di Regioni o istituzione, con altri Referendum, di nuovi Comuni

E' quasi impossibile proporre correzioni di dettaglio. E' la filosofia complessiva di questi articoli, come la previsione di tempi lunghi per predisporre statuti e leggi, solo a seguito del Referendum sulla nuova Costituzione, che destano preoccupazione per l'entrata in funzione di un nuovo regionalismo condizionato da molte norme metà federali e metà no.

Opinioni a sostegno

Da un articolo di Sabino Cassese su Repubblica (24 aprile 1998) :

"Rimane, irrisolto, l'equivoco di fondo della Bicamerale : quello di definire federale un assetto dei poteri che può tutt'al più essere definito autonomistico. Infatti, un ordinamento autenticamente federale è fondato su due soli poteri ; Stato e Regioni (o Stato federale e Stati federati). Se si dà pari dignità, accanto a Stato e Regioni, a Provincie, a Città metropolitane e Comuni, si adotta un ordinamento misto nel quale lo Stato finisce per svolgere un ruolo da mediatore riacquistando, così, un posto dominante."

post scriptum

La eliminazione, dall'art. 58, del vincolo degli "imprescindibili interessi nazionali" è da considerarsi, insieme alla semplificazione dei compiti riservati allo Stato, positiva come si era già osservato. Anche il riconoscimento di "specialità" autonomistiche con legge ordinaria, senza il gravame della procedura costituzionale, merita apprezzamento. La facoltà della Regione, del Comune, della Provincia di sollevare "questione di legittimità" per violazione di competenza davanti alla Corte Costituzionale, prevista dall'art. 59, è giusta. Ma perchè si è ceduto dopo, alla destra, quello che, per degli autonomisti, era doveroso introdurre prima ? E che c'entra il "federalismo flessibile" ?

precedenti della serie Costituzione

DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 Gennaio 1998.

DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 febbraio 1998.

DOCUMENTO 3 "federalismo vero o falso ?" 30 marzo 1998.



Associazione F. Luigi Ferrari POPOLARI INTRANSIGENTI

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * DOCUMENTO 5 13 maggio 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

RIPROPORRE IL GOVERNO DEL PREMIER

E' probabile che il confronto a Montecitorio **sull'elezione diretta del Capo dello Stato si riduca ad un esteriore braccio di ferro, amplificato superficialmente dai media, per difendere come un'intesa equilibrata la proposta uscita dalla Bicamerale.** Ma le cose a metà su questo punto equivalgono ad un **imbroglio che toglie credibilità alla revisione della seconda parte della Costituzione.**

Il contrasto reale è tra chi partendo dall'elezione diretta del Capo dello Stato, introdotta con un beffardo voto della Lega, vorrebbe attribuirgli ampi poteri di governo, con riferimento al semi-presidenzialismo francese, e chi, con la stessa procedura di voto, vorrebbe ricondurlo ad una funzione di garanzia come in Irlanda o in Austria.

La via di mezzo proposta, che incontra il favore di D'Alema e di Fini e scontenta molti per la sua ambiguità, può essere blindata in Parlamento, ma **non risolve ed aggrava i problemi della stabilità di governo nell'ordinamento della Repubblica** e si espone a posizioni negative su due fronti nel previsto Referendum finale.

Viene infatti istituzionalizzato il conflitto tra un Capo dello Stato eletto direttamente, con compiti di garanzia minori degli attuali e poteri che interferiscono nell'azione di Governo (per la politica estera e la difesa), **ed un Primo ministro nominato sulla scorta del risultato elettorale e senza investitura parlamentare.** L'anomalia è poi rafforzata, tra l'altro, dagli articoli 70 e 74 che prevedono le dimissioni obbligatorie del Governo che dispone della fiducia parlamentare e il possibile scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica appena eletto.

Il partito del Presidente, che prende forma per sostenere l'elezione del proprio candidato in uno scontro politico che inevitabilmente dissolve il ruolo di garanzia dell'eletto, **diventa l'attore istituzionale esclusivo che può liberarsi costituzionalmente di una maggioranza di governo non gradita senza tenere alcun conto del Parlamento.**

Al conflitto che, a causa dei poteri sovrapposti, costringe allo scontro o alla "coabitazione" quando Capo dello Stato e Primo ministro sono espressione di due diverse maggioranze si aggiunge l'ipotesi della elezione di un Presidente che può candidarsi con l'obiettivo di governare e che, una volta eletto, è in grado di modificare per "trascinamento" l'equilibrio politico e parlamentare esistente al momento della sua candidatura.

Viene introdotto, per vie traverse e con ambigue definizioni di ruoli e di funzioni, un "presidenzialismo" all'italiana che ricorda certi regimi plebiscitari sudamericani. Non c'è infatti nulla in comune né con la formula americana, dove i poteri del Presidente e del Congresso sono nettamente distinti, né con quella francese, accolta a metà, con un Capo dello Stato che esercita in parte compiti di governo e continua ad essere non "responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni".

Un pasticcio più che una riforma, un **"mostro giuridico"**, si è detto, **che lascia nell'ambiguità i poteri del Primo ministro e la definizione dell'indirizzo politico di governo, base essenziale della stabilità, e attribuisce al Presidente della Repubblica eletto direttamente un misto di funzioni di garanzia e compiti di governo con prevedibili effetti destabilizzanti.** Come si può pensare di correggere nei dettagli una impostazione del genere ?

Anche il buon proposito, manifestato dal PPI e da altri, di eliminare le contraddizioni più vistose per ricondurre il ruolo del Capo dello Stato eletto direttamente a compiti di garanzia e di equilibrio costituzionale potrà essere neutralizzato con l'invito a respingere l'offensiva di quanti, facendo leva sul ricorso al voto diretto, tenteranno all'opposto di allargare in un modo ancor meno accettabile i poteri di un "Presidente governante" alla francese.

Il braccio di ferro non avrà via d'uscita se mancherà al PPI il coraggio di riproporre, motivatamente, la formula del governo del "premier" che anche il PDS aveva preso in considerazione prima del colpo di mano leghista. Va ricordato che la riforma della Costituzione aveva preso le mosse dall'esigenza di meglio assicurare la stabilità di governo, senza intaccare le prerogative del Parlamento e mantenendo un razionale equilibrio di poteri al vertice dello Stato.

La scelta, attraverso il voto, della coalizione di governo e del Presidente del Consiglio, convalidata dal Parlamento, unita alla mozione di sfiducia costruttiva e al potere di nomina e di revoca dei ministri che rafforza l'autorità e la durata del Governo, era ed è in grado - nella particolarità della situazione italiana - di garantire come nella Repubblica federale tedesca il massimo di stabilità e di garanzia democratica.

Così come la elezione da parte del Parlamento in seduta comune, allargata ad una ampia e rappresentativa partecipazione delle istituzioni locali, consente di rafforzare la funzione di garanzia e di equilibrio del Capo dello Stato e il suo ruolo di tutela dell'unità nazionale. Il richiamo di puro schieramento non vale. Sarebbe gravissimo l'invito a non mettere in discussione l'intesa tra D'Alema, che sembra avvalersi del consenso della destra per mettere fuori gioco obiezioni costruttive, e Fini che si accontenta di un presidenzialismo di facciata.

In sede di Bicamerale poteva anche essere comprensibile la tattica del far buon viso a cattiva sorte, per non compromettere la proposta complessiva, ma l'esame in Parlamento non può subire condizionamenti indebiti. E poi perché D'Alema può sottrarsi ad impegni in materia elettorale, Berlusconi può prendere in considerazione la soluzione

del "Cancellierato", mentre chi aveva originariamente proposto il Governo del "Premier" dovrebbe considerare preclusa, su un punto rilevante che mette a rischio lo stesso Referendum, ogni legittima iniziativa parlamentare ?

Né può essere taciuto che, alla Camera, il centro-sinistra dispone di una maggioranza che non deve arroccarsi in se stessa, ma non può nemmeno sottrarsi alle sue responsabilità. E' perciò augurabile che in un passaggio di questa importanza ciascuno assuma in Parlamento posizioni chiare. **Tanto più che la formula del Governo del Primo ministro è una soluzione chiara e comprensibile nel Paese rispetto alla scorciatoia di un pasticciato presidenzialismo.** Può essere, per inerzie pregresse, un salvataggio in extremis, ma anche da questo doveroso tentativo può aprirsi un varco praticabile per modificare almeno le vistose contraddizioni degli articoli 70 e 74.

il falso scopo

Le riforme della Costituzione vanno fatte alla grande, specie quando il dibattito prosegue con una certa stanchezza. Forse è per questo che di fronte alla difficoltà della elezione diretta del Presidente si è pensato di dare agli elettori la possibilità di esprimerne due. Sembra una esagerazione, ma non lo è. La proposta della Bicamerale, inventata dopo il voto a dispetto della Lega, prevede un Capo dello Stato eletto direttamente, con funzioni di garanzia e in parte di governo, ed un Primo Ministro leader della coalizione vincente nominato senza investitura del Parlamento. Per entrambi risulta evidente la fonte elettorale diretta. Se le maggioranze saranno diverse avremo un conflitto o, secondo le migliori tradizioni nazionali, un inciucio. In caso contrario il Presidente eletto avrà diritto alle dimissioni del governo e potrà tentare di farsi una maggioranza a immagine e somiglianza. E' difficile scegliere tra Presidenzialismo e Repubblica parlamentare, ma è anche penoso fare tutto a metà. Con il rischio di scontentare i più mentre si pensa di accontentare tutti. E' così che si riforma una Costituzione? Sarebbe saggio pensarci molto prima di scatenare la convergenza degli opposti al Referendum.

PRO E CONTRO : un rischioso presidenzialismo

Per riproporre la **soluzione del Governo del Premier** l' **art. 64**, che prevede la votazione diretta del Capo dello Stato, andrebbe abrogato e sostituito con norme relative alla sua elezione da parte del Parlamento in seduta comune delle due Camere e con la partecipazione al voto di delegati delle istituzioni locali. L' **art. 67** sarebbe di conseguenza superato, specie per il ballottaggio e per la farraginoso procedura di presentazione delle candidature ("da un gruppo parlamentare, ovvero da cinquecentomila elettori, o da parlamentari, rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, consiglieri regionali, presidenti di Province e Sindaci") che rinviava peraltro alla legge ordinaria per ulteriori specificazioni.

L'art. 68 ha un puro significato di principio perchè la scelta di "evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica", che non può non valere per chiunque eserciti importanti funzioni di governo, rinvia la sua attuazione ad una futura legge approvata dalle due Camere. I rimanenti articoli, dal 65 al 66 e dal 69 al 72, **dovrebbero essere riformulati**, in connessione con la parte successiva relativa al Governo (Titolo III°), in modo da **distinguere più nettamente le funzioni di garanzia ed i compiti di governo** e meglio definire gli scopi del Consiglio Superiore per la politica estera e la difesa ed il rapporto tra esso e gli altri organi istituzionali.

Se, al contrario del cambiamento richiesto, sarà confermata la formula di un ambiguo presidenzialismo, con il rischio che sia addirittura peggiorata, si impone la modifica, opportunamente sollecitata dal sen. Elia e da altri, dell'art. 70 e, per connessione, l'abrogazione del successivo sesto comma dell'art. 74 ("il Primo ministro presenta altresì le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica"). E' difficile definire nei dettagli altre correzioni migliorative, pur auspicabili, dei vari articoli perchè esse vanno correlate alle scelte di fondo che il Parlamento è chiamato a prendere sull'impostazione dell'intero Titolo II°.

I TESTI

articolo 64 della proposta della Bicamerale.

*64 - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto. Sono elettori tutti i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età . **(abrogare)***

*64 - **(sostitutivo)** Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri. Partecipano alla elezione nove delegati di ogni Regione eletti dai consigli regionali in modo che sia assicurata una presenza paritaria dei rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni. L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta. **(o emendamenti di contenuto analogo da sostituire alla proposta della Bicamerale)***

Opinioni a sostegno

Da interventi di Giuseppe Dossetti all'Abbazia di Montevoglio, il 16 settembre 1994, e a convegni di studio a Bari e Napoli il 13 ed il 15 maggio 1995 :

"La distribuzione del potere tra soggetti adeguatamente distinti e contrappesati è forse uno dei pregi più raffinati e delicati della Costituzione italiana, ne costituisce un risultato positivo e davvero meritevole della più gelosa salvaguardia, al di là di ogni riforma. E' anche un condensato perfettamente sintetico di tutta la nostra vicenda storica e dell'evoluzione istituzionale dell'ultimo secolo in Europa : potrà esigere qualche perfezionamento (al massimo una figura più stabile ed effettivamente coordinatrice del Primo ministro) ma assolutamente non può essere sull'onda di avventati presidenzialismi che precipiterebbero il nostro livello costituzionale in una regressiva catastrofe."

"L'ipotesi del semi-presidenzialismo francese può portare alla grave discrasia, come è già avvenuto, della difficile coabitazione tra un Presidente eletto da un certo schieramento e una maggioranza parlamentare antagonista: mentre i

suoi possibili vantaggi possono essere assicurati da una semplice revisione del nostro sistema parlamentare. Basterebbe introdurre l'elezione parlamentare del Primo ministro, sia pure confermata dal Capo dello Stato, e soggetta solo alla sfiducia costruttiva da parte dell'Assemblea che lo ha investito e che, togliendogli la fiducia, deve designare a tempo un nuovo Primo ministro; nonchè la nomina e la revoca dei Ministri, salvo un controllo di competenza regolato da norme precise."

Critica del prof. Giovanni Sartori nell'intervista sulle riforme costituzionali ("Una occasione mancata?", Laterza 1998):

"Se il Presidente resta sul Colle e non interviene minimamente nel governare, francamente mi sembra che siamo punto a capo. Se invece, come io ed altri abbiamo proposto, un qualche raccordo, anche minimo, viene previsto allora cominciamo ad avere ingranaggi che ingranano. In Francia il Capo dello Stato presiede il Consiglio dei Ministri. Noi ci siamo limitati a proporre che abbia la facoltà di presiedere il Consiglio dei Ministri senza diritto di voto. A questo modo sussisterebbe un raccordo istituzionale, senza creare un dominus. Ma per ora questa proposta non è stata accolta e restiamo senza nessun contatto tra i due poteri. Il che mi sembra sbagliato."

post scriptum

*Con una decisione sorprendente non si è proceduto, per mancanza di tempo, all'esame dell'art. 62 che è di importanza fondamentale per la concreta affermazione delle autonomie in campo fiscale. Il pretesto, accolto dal Presidente Violante contrario al rinvio, è stato la proposta di collegare la materia, per connessione (?), all'assetto del Parlamento ed alla definizione del ruolo della seconda Camera. Forse si pensa a più larghe possibilità di scambio. **E' quindi prematuro un giudizio complessivo sul Titolo I°.** Resta il testo degli art. 61 e 63, con la rischiosa facoltà di disciplinare con legge regionale accordi con gli Stati, le complesse procedure per la fusione o l'istituzione di nuove Regioni o Comuni e numerosi rinvii a leggi ordinarie. **Il relatore D'Onofrio ha inoltre presentato a nome della Bicamerale due emendamenti a Norme transitorie, il cui testo completo non esiste, che non sono stati votati.** Lo saranno alla fine. Per ora sono serviti solo a respingere gli emendamenti in materia di città metropolitane e di legge elettorale per le Regioni. **Con la prima norma, oltre a stabilire alcune procedure, si corregge la legge n. 43 del 1995 per consentire, sino a quando entreranno in vigore i singoli statuti che disciplineranno la materia, l'elezione diretta del Presidente della Regione. Con la seconda, in attesa della legge relativa alla costituzione delle "città metropolitane", si stabilisce una complessa procedura che dà la facoltà di istituirle, entro tre mesi dall'entrata in funzione della nuova Costituzione, in aree "comprendenti almeno un Comune con popolazione non inferiore ad un milione di abitanti". Tali "città metropolitane", una volta approvate, "sostituiscono nel proprio territorio la Provincia acquisendone le funzioni".** La materia è del tutto estranea a norme di attuazione della Costituzione e sembra piuttosto una legge ordinaria o un decreto omnibus per inserire provvedimenti estemporanei. **Anche se l'esame delle proposte e il loro voto sono rinviati è necessario sollevare sin da ora un giustificato allarme.***

precedenti della serie Costituzione

- DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 Gennaio 1998.
DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 febbraio 1998.
DOCUMENTO 3 "federalismo vero o falso ?" 30 marzo 1998.
DOCUMENTO 4 "Camera delle autonomie" 29 aprile 1998.



Associazione F. Luigi Ferrari
POPOLARI INTRANSIGENTI

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * **DOCUMENTO 6**

4 giugno 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

NON SI RIFORMA COSI' LA COSTITUZIONE

Il progetto della Bicamerale si è arenato a Montecitorio. Un teso dibattito parlamentare, pieno di ultimatum e di accuse, dopo scontri e manovre fuori dal Parlamento, ha registrato esasperate spaccature politiche, profondi dissensi di merito, e non è nemmeno giunto a conclusioni che dignità e prassi avrebbero richiesto. C'è ora una settimana di tempo, ma la speranza di ulteriori espedienti è assai ridotta.

Una debole proposta di sospensione motivata da ragioni politiche, suggerita dal PPI per superare le incomprensioni accumulate con nuovi compromessi, **si è tradotta, alla fine, in un rinvio tecnico sulla base di una discutibile procedura in vista della certificazione di un fallimento.** Queste conclusioni confermano una inquietante attitudine agli strappi procedurali.

L'art. 3 della legge costituzionale di istituzione della Bicamerale aveva stabilito che durante l'esame in Aula **non fossero ammesse "questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in commissione"**. La norma, introdotta per contenere la discussione, è stata aggirata per rinviare all'ufficio di presidenza della Bicamerale, nemmeno alla Commissione, la presa d'atto da comunicare poi ad una Camera peraltro già al corrente di quanto è accaduto.

Perché violare una regola solo per prendere tempo? Tanto più che si poteva aggiornare la seduta per consentire ai vari gruppi, che ne avevano il diritto, di esaminare la situazione venutasi a creare. Ma gli strappi procedurali non sono stati pochi. La singolare decisione di **votare gli articoli solo alla fine,** in contrasto con l'art. 72 della Costituzione, **impediva la verifica dell'esistenza di una maggioranza su punti rilevanti. Era preclusa, in tale caso, persino la valutazione sull'opportunità di procedere nell'esame del progetto proposto.**

La votazione degli emendamenti è servita a respingere con maggioranze differenziate, a priori, tutti quelli che potevano correggere o integrare articoli considerati non modificabili. **La prassi dei relatori di riscrivere nuovi**

testi in sede di Comitato ristretto, nemmeno di Commissione, ha impedito l'esame puntuale degli emendamenti, disciplinato per la sua delicatezza dai regolamenti parlamentari. L'uso improprio delle Norme Transitorie è servito ad aumentare la confusione tra norma costituzionale e leggi ordinarie. Il calendario dei lavori e la drastica limitazione dei tempi sono serviti, più che a contrastare l'ostruzionismo, ad evitare approfondimenti su punti certamente meritevoli di maggiore attenzione.

La discussione è stata blindata anche con procedure inconsuete, al limite della correttezza parlamentare, per evitare modifiche non concordate. La stessa legge istitutiva della Bicamerale aveva introdotto, con l'abbassamento della maggioranza qualificata per il voto in Parlamento, il ricorso ad **un Referendum confermativo finale in evidente contrasto con l'art. 138 della Costituzione.** A nulla valsero la critica di Dossetti e diffuse reazioni. Anche questo nodo sarebbe venuto al pettine. Già erano insistenti inviti autorevoli a dividere per parti omogenee i quesiti di un Referendum che, contraddicendo le sentenze della Corte Costituzionale, avrebbero impedito ai cittadini di esprimersi con chiarezza.

L'intento politico prevalente è apparso ancora più spregiudicato della disinvoltura procedurale. **La giusta preoccupazione di favorire, in materie costituzionali, convergenze più ampie della maggioranza di governo è diventata, nei fatti, il presupposto di una destabilizzante intesa con la destra o con parte di essa a prescindere dalla questioni di merito.**

Nasce da questo errore la ricerca ossessiva di accordi contraddittori che hanno consentito a Berlusconi di condizionare con il ricatto ogni soluzione e a Fini di inserirsi in modo determinante. Derivano da questa scelta i pasticci verbali sul principio di sussidiarietà, un federalismo di facciata meno impegnativo di vere autonomie, il governo metà parlamentare e metà presidenziale, le improvvisazioni sulle competenze delle due Camere, la devastante contrattazione sotterranea sui problemi della Giustizia.

L'invito a non discostarsi dalle proposte della Bicamerale è così diventato, in contrasto con un effettivo spirito costituente, la negazione in partenza del diritto del Parlamento a modificare la bozza proposta. L'unico spazio reale era la ratifica. Si può riformare così la Costituzione? La scelta presidenzialista introdotta, in Commissione, con il voto beffardo di un gruppo, quello della Lega, che ha poi cambiato posizione in Aula, era diventata intoccabile e su questa fragile ed equivoca premessa politica si pensava di cambiare la Costituzione.

Mentre si è successivamente cercato di allargare i poteri del Capo dello Stato eletto direttamente, in contrasto con la scelta del Governo parlamentare, si è preclusa ogni discussione sulle ipotesi del Cancellierato presentate alla Bicamerale. **Le autorevoli preoccupazioni del Presidente del Senato per i rischi di un possibile e grave conflitto istituzionale sono state immediatamente archiviate.** A cominciare dal suo partito. Le critiche di autorevoli esperti di diritto sulla dannosa ambiguità di alcune soluzioni non sono state nemmeno prese in considerazione.

Il clima si è poi avvelenato in un convulso e trasformistico cambiamento di posizioni. Chi ha sostenuto l'accentuazione dei poteri del Presidente della Repubblica era disposto a ripiegare subito dopo sul Cancellierato come se fosse la stessa cosa. Chi aveva originariamente sostenuto il Governo del "Premier" ha ritenuto di non riprenderne in nessun caso la proposta. E' tornata più volte l'idea di fare a Berlusconi concessioni sulla Giustizia per ottenere via libera ai compromessi raggiunti. **L'ampia maggioranza è diventata così**

il pretesto per vincolare tutti ad una convergenza tra sinistra e destra frutto di calcoli politici più che di correttezza costituzionale.

Gli errori si pagano e non serve scaricare le proprie colpe su altri. Non ci saranno nuovi percorsi di revisione costituzionale senza un mutamento di rotta, nei contenuti e nel metodo, e senza il ritorno **ad un limpido e libero confronto politico, anzitutto nella maggioranza di centro-sinistra, che ha il dovere di continuare a governare**, e poi coinvolgendo, nel Paese, anche risorse culturali e scientifiche che sono rimaste ai margini. **Un severo bilancio** dell'insuccesso, che non mancheremo di fare, è dunque la condizione preliminare per riformare con altri mezzi alcuni aspetti della Costituzione senza stravolgerne i valori o pagare dazi rischiosi.

il falso scopo

La versione data dai mass media sui lavori della bicamerale e del Parlamento è stata oggetto di continue manipolazioni. Sulla stampa e soprattutto nel servizio pubblico televisivo si è dato per scontato che le riforme erano già fatte, in base ad un accordo da alcuni sostenuto e da altri criticato, e tutto si è ridotto alla ricerca di quanti sabotavano la grande intesa. Si sono dati persino per già votati i singoli articoli quando il Parlamento aveva solo respinti gli emendamenti presentati. Questa scandalosa campagna di persuasione, che ha avuto nella televisione pubblica il massimo sostegno, è servita a disinformare i cittadini su quello che è realmente accaduto in Parlamento, a non far conoscere i problemi discussi, ad evitare una opinione corretta sulle cose anche in vista di un Referendum che avrebbe poi richiesto il loro giudizio e la scelta definitiva. Anche questa è una riflessione necessaria: la manipolazione informativa è un segnale di allarme cui bisogna porre rimedio a tutela del diritto dei cittadini ad essere informati specie in materia di Costituzione.

post scriptum

Un sintomo particolarmente preoccupante è emerso, alla Camera, con la discussione ed il voto su un emendamento dei popolari e dei verdi, all'art. 69, che escludeva la facoltà del Presidente della Repubblica eletto direttamente di chiedere a sua discrezione al Governo di presentarsi alle Camere per una verifica di maggioranza al fine di sciogliere il Parlamento. Si trattava di una dilatazione in senso presidenzialista, richiesta in particolare dalla destra, rispetto alle stesse intese in Bicamerale. Il PDS, nonostante l'aperto dissenso di suoi parlamentari, non ha esitato a respingerlo, con i voti della destra, anche se era possibile una maggioranza diversa. Successivamente il relatore sulla forma di Governo, Salvi, ha riscritto - per ragioni puramente linguistiche, si è detto, l'art. 70 - annullando la connessione con l'art. 74, che disciplinava i "casi" di scioglimento delle Camere ampliando virtualmente, come chiedeva la destra, i poteri del Capo dello Stato. Da ultimo Salvi ha addirittura proposto, senza tenere conto delle obiezioni dei popolari e di altri, che il Presidente della Repubblica potesse presiedere il Consiglio dei Ministri quando fossero in discussione problemi di politica estera e di difesa. Il relatore Boato, dal canto suo, ha riscritto in proprio l'ennesima "bozza" sulla Giustizia per sostenere che la distizione dei ruoli della Magistratura non era che il termine tecnico della separazione delle carriere chiesta da Berlusconi. Si poteva essere più spregiudicati nella pratica trasformista ?

precedenti della serie Costituzione

DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 Gennaio 1998.

DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 febbraio 1998.

DOCUMENTO 3 "federalismo vero o falso?" 30 marzo 1998.

DOCUMENTO 4 "Camera delle autonomie" 29 aprile 1998.

DOCUMENTO 5 "riproporre il governo del Premier" 13 maggio 1998.



**Associazione F. Luigi Ferrari
POPOLARI INTRANSIGENTI**

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * DOCUMENTO 7 1 luglio 1998

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

TORNARE ALL'ART. 138 : PERCHE' E COME

La Camera ha preso burocraticamente atto dell'impossibilità di procedere nell'esame del progetto presentato dalla Bicamerale. Il fallimento, il terzo dopo l'insuccesso di tentativi delle Commissioni Bozzi e lotti-De Mita, è stato politicamente clamoroso, ma la procedura escogitata conferma un clima di manovra duro a morire. Non si è fatto alcun bilancio politico dell'accaduto. La ricerca di "capri espiatori" si è sostituita ad ogni riflessione critica. Nei partiti non vi sono state discussioni per trarre dalla significativa lezione qualche insegnamento.

In pratica ci si è limitati, anche ai massimi livelli istituzionali, a fare il verbale dell'incidente di percorso. Alcuni ricercano ora altre vie di riforma. **Mentre da destra si ripropone una avventurosa Assemblea Costituente, per riscrivere tutta la Costituzione, D'Alema riconosce che, allo stato attuale, non c'è che il ricorso alle procedure dell'art. 138.** Ma poi ammonisce che la Bicamerale è sempre lì, nessuno può scioglierla, e non è detto che il cammino non possa essere ripreso.

Quest'idea del "congelamento" della Bicamerale, in attesa di una sua miracolosa resurrezione, è politicamente suicida e giuridicamente discutibile. **Il tempo per elaborare progetti di revisione è irrimediabilmente scaduto**, in base al comma 4 dell'art. 3 della legge costituzionale. I termini non si possono riaprire e una ripresa a distanza di mesi della discussione in Parlamento sarebbe addirittura grottesca.

Le deroghe alle norme procedurali stabilite dalla Costituzione per la sua revisione, **compresa l'anomala introduzione sia pure per una sola**

oo

Con questo ultimo **Documento** si conclude la serie dedicata alla discussione in Parlamento del progetto della Bicamerale. Ma la riforma di alcuni aspetti della Costituzione non va archiviata. Essa deve essere affrontata in modo radicalmente diverso. In autunno l'argomento sarà ripreso nell'edizione ordinaria dei Documenti.

oo

volta del Referendum confermativo che tante obiezioni ha sollevato, non sono applicabili al di fuori della disciplina dei lavori della Bicamerale.

E' un inutile accanimento proporre, come fa la Lega, l'abrogazione della legge istitutiva della Bicamerale, ma è altrettanto sterile pensare di mantenerla artificialmente in sonno. L'attesa della rianimazione porta al rinvio alla prossima legislatura della riforma di alcuni aspetti della Costituzione che, al contrario, non va archiviata. Anche il ricorso alla procedura dell'art. 138 rischia in questa ottica di essere solo il tentativo di attuare, con altri mezzi, parti di un progetto che ha sollevato contrasti più che intese.

Solo cambiando decisamente strada si può aprire un varco alla riforma costituzionale. **L'ambizione di riscrivere la seconda parte della Costituzione si è ridotta a una congettura di vertice che ha emarginato ogni voce critica, all'ossessiva ricerca di un innaturale accordo politico tra sinistra e destra, alla pratica di una logica di scambio - si pensi ai temi della giustizia - che ha portato a proposte di soluzioni a metà per ogni problema.**

E' perciò destinato a cadere nel vuoto l'autorevole appello a fare come i "padri costituenti". La distanza tra le due esperienze è stata rivelata dalla disinvoltura con la quale si è passati, dopo il beffardo "raid" leghista, da una ipotesi di "premiership" ad un semipresidenzialismo a due facce fonte di conflitti istituzionali più che di stabilità di governo. Molti altri compromessi al ribasso hanno via via snaturato, con sconfinamenti continui tra norme costituzionali e legislazione ordinaria, il lavoro della Bicamerale.

Berlusconi, vittima della sua miopia e dei suoi interessi giudiziari e di potere, ha dato il colpo di grazia alla procedura avviata, ma tra le cause dell'insuccesso vi è anche la contraddittoria debolezza politica del progetto presentato. **In questo clima, che non è certo quello del 1947, la fuga in avanti verso l'Assemblea costituente sarebbe, oltre che un'avventura, un "golpe" istituzionale.** Non tanto perchè non si vede come una terza Camera, eletta con la proporzionale per rifare l'intera Costituzione, potrebbe avere maggiori margini di intesa rispetto ad una Commissione Bicamerale con mandato ridotto.

Come ha ricordato un autorevole costituzionalista la proposta di una Assemblea costituente è a rischio di illegalità. La Costituzione non prevede procedure per la sua completa sostituzione, trasferimenti di poteri di revisione dal Parlamento ad altri soggetti istituzionali, azzeramenti dell'ordinamento vigente con la conseguente caduta di ogni principio di legalità. Nella storia dei popoli si ricorre ad Assemblee costituenti quando si è di fronte al crollo totale del sistema, all'avvento di un potere rivoluzionario.

Non è certo il caso dell'Italia. **Ma anche per introdurre questa avventurosa possibilità occorre far precedere una riforma della Costituzione al varo di una legge ordinaria di convocazione di una Assemblea allo stato attuale manifestamente incostituzionale.** E' grave che il Presidente della Camera si limiti invece a chiedere di verificare se esista o no la maggioranza per proposte di questo genere in alternativa alle procedure vigenti dell'art. 138.

La ripresa del cammino delle riforme costituzionali in questa legislatura è ormai consentita solo da una corretta attivazione dell'art. 138. Molti ora lo riconoscono. Ma se non si chiarisce perchè e come si deve tornare a questa procedura sono da mettere in conto altre delusioni. Non serve dividere per parti il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Bicamerale e continuare a ricercare, come se nulla fosse accaduto, un'intesa tra sinistra e destra, tra

D'Alema e Fini, per riscrivere la Costituzione. E' un altro l'approccio della revisione costituzionale per singoli emendamenti.

Torna ad essere preliminare il riconoscimento della piena validità della Costituzione del 1947 e dell'utilità di un aggiornamento di singole norme in rapporto alla trasformazione della società italiana. Molti dei problemi che la Bicamerale voleva risolvere, in pratica rinviandoli, possono essere affrontati con leggi ordinarie. Principi di grande significato sono già sanciti nella Costituzione e attendono da tempo di essere attuati. La politica costituzionale urgente per il Paese è, insieme, di revisione e di attuazione.

Ma questo obiettivo è irraggiungibile se il centro-sinistra continua a procedere in ordine sparso nella ricerca, con qualche concessione, di un accordo con la destra che vuole, all'opposto, lasciare il più possibile alle spalle la Costituzione del 1947. E' tipica la perdurante ossessione per la elezione diretta del Capo dello Stato, con compiti di pura garanzia, che non risolve alcun problema e offre solo il fianco a plebisciti che legittimano, con la richiesta di una revisione complessiva, maggiori poteri di tipo presidenzialista.

Se si vuole, al contrario, rafforzare la stabilità del governo parlamentare è **del tutto funzionale il ricorso alle procedure dell'art. 138 al fine di introdurre nuove norme sui criteri di investitura del Presidente del Consiglio, in base alle indicazioni proposte agli elettori dalla coalizione vincente, sulla nomina e sulla revoca dei ministri, sulla mozione di sfiducia costruttiva che ponga al riparo da ribaltoni parlamentari.** Così come, con poche norme, è possibile allargare la base rappresentativa per la elezione, nel Parlamento in seduta comune, di un Capo dello Stato con più accentuate funzioni di garanzia.

E ancora : è certo possibile, con un emendamento sostitutivo, invertire l'impostazione attuale dell'art. 117 della Costituzione, come ha proposto anche la Bicamerale, per ridurre gli spazi del centralismo statale e ampliare le autonomie regionali e locali con leggi ordinarie di riforma. Sono pochi esempi, cui se ne possono aggiungere altri, in materia di assetto del Parlamento e di garanzie per i cittadini, che dimostrano come sia necessario mutare anche l'approccio politico per un corretto ricorso all'art. 138.

Alcune riforme significative possono essere già attuate, se si compie questa scelta politica e di metodo, nella legislatura in corso nel contesto di una politica costituzionale valida anche per gli anni futuri. E' questa la via di una seria e organica riforma dello Stato. Tocca al centro-sinistra, nel suo insieme, proporre unitariamente ad un libero confronto parlamentare concrete revisioni di singoli articoli della Costituzione e procedure limpide e verificabili.

E' questa la convergenza alla luce del sole da ricercare, come nel 1947, per favorire utili integrazioni e costruttive convergenze. **Lo stesso art. 138, del resto, garantisce a chi dissente la possibilità, che non si trasforma in diritto di veto, di ricorrere correttamente al Referendum abrogativo per richiedere un pronunciamento popolare nel merito di riforme approvate senza maggioranza qualificata da parte del Parlamento.**

Anche gli Stati Uniti, come è noto, hanno aggiornato mediante procedure analoghe, con emendamenti singoli di grande significato (per l'esattezza 15 tra il 1795 ed il 1967), la loro Costituzione rimasta interamente valida nel suo impianto fondamentale. Questa possibilità avevano previsto, con saggezza,

anche i nostri "padri costituenti" del 1947 ed è a questo spirito che occorre tornare per utilizzare in modo efficace, non strumentale, l' art. 138.

I TESTI

articolo 138 della Costituzione

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecento mila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

opinioni a sostegno

L'Assemblea Costituente. *Da un articolo del costituzionalista Paolo Barile, su Repubblica (2 giugno 1998).*

"Più che incostituzionale l'ipotesi dell'Assemblea Costituente è fuori dalla Costituzione, anzi addirittura contro la Costituzione che non la prevede. L'articolo 138 consente infatti che vengano varate leggi di parziale revisione costituzionale. Anche queste, secondo dottrina e Corte Costituzionale, trovano dei limiti : quello che è certo è che la Costituzione non prevede in nessun modo la propria sostituzione integrale".

"Le Assemblee costituenti nascono da fatti rivoluzionari, cioè da rotture altrimenti insanabili della legalità dello Stato. Non occorre spendere parole per dimostrare che la situazione odierna del nostro Paese non si configura come rivoluzionaria. Antistorica quindi e antiggiuridica è la pretesa di avviare oggi un'Assemblea costituente (con quale tipo di legge si convocherebbero i cittadini alle urne, al di fuori di ogni previsione di legalità ?).

"La presenza di un'Assemblea costituente eletta con il sistema proporzionale sarebbe in stridente contrasto con la presenza contemporanea di un Parlamento eletto, come sappiamo, con leggi almeno parzialmente maggioritarie."

La Costituzione del 1947. *Da una relazione di Giuseppe Dossetti all'Università di Parma (26 aprile 1995) :*

"Vorrei dire soprattutto ai giovani : non abbiate prevenzioni rispetto alla Costituzione del 1947, solo perchè opera di una generazione ormai trascorsa. La Costituzione americana è in vigore da duecento anni e in questi due secoli nessuna generazione l'ha rifiutata o ha proposto di riscriverla integralmente, ha soltanto operato singoli emendamenti puntuali al testo originario dei Padri di Philadelphia, nonostante che nel frattempo la società americana sia passata da uno Stato di pionieri ad uno Stato oggi leader del mondo.

Non lasciatevi influenzare da seduttori fin troppo palesemente interessati non a cambiare la Costituzione, ma a rifiutare ogni regola. E non lasciatevi neppure turbare da un certo rumore di fondo che accompagna l'attuale dialogo

nazionale. Perché se mai è proprio nei momenti di confusione o di transizione indistinta che le Costituzioni adempiono la più vera loro funzione : cioè quella di essere per tutti un punto di riferimento e di chiarimento.

Cercate quindi di conoscere la Costituzione, di comprendere in profondità i suoi principi fondanti, e quindi di farvela amica e compagna di strada. Essa, con le revisioni possibili ed opportune, previste dall'art. 138, può garantirvi effettivamente tutti i diritti e tutte le libertà a cui potete legittimamente aspirare; vi sarà presidio sicuro, nel vostro futuro, contro ogni inganno e contro ogni asservimento, per qualunque cammino vogliate procedere e per qualunque meta vi prefissiate.”

La procedura dell'art. 138. *Da un articolo del costituzionalista Stefano Rodotà su Repubblica (30 maggio 1998) :*

“E' il caso di riprendere la via maestra, indicata dalla stessa Costituzione nel suo articolo 138, riportando nell'ordinario lavoro parlamentare la revisione costituzionale. Certo qualcuno avvertirà questo come una sconfessione e cercherà di avversare questa soluzione. Ma non è tempo di ripicche. Piuttosto riprendere la via della revisione secondo le procedure ordinarie esige il rispetto di alcune condizioni minime :

1. abbandono della pretesa di riscrivere tutto identificando invece le poche questioni davvero urgenti e bisognose di revisione;
 2. distinzione tra problemi da affrontare in sede costituzionale e problemi da lasciare alla legislazione ordinaria;
 3. proposte nette e precise e non nebulosa individuazione di problemi con sostanziale indifferenza sulle soluzioni da adottare;
 4. rinuncia alla logica di una riforma affidata tutta a ristrettissimi stati maggiori, impermeabile ad ogni suggestione culturale, indifferente rispetto a qualsiasi forma di coinvolgimento che non sia quella di addetti ai lavori.
- Si tratta di condizioni impegnative. Ma può essere il solo modo per rendere evidente all'opinione pubblica evidente chi vuole le riforme e chi non le vuole.”

Il referendum abrogativo o confermativo. *Dall'intervento conclusivo di Giuseppe Dossetti alla prima riunione dei Comitati per la difesa della Costituzione svoltasi all'Abbazia di Monteveglio (16 settembre 1994) :*

“Occorre cercare di spiegare alla gente la differenza che ci può essere tra un vero referendum ed un plebiscito. Il referendum implica, nel quadro di una vera democrazia, che sia sottoposto al popolo un quesito specifico, semplice, omogeneo, proposto alla scelta dell'elettore che deve esprimersi coerentemente con un globale sì oppure con un no.

Il referendum perde la sua vera natura quando non sia più un referendum abrogativo, ma sia un referendum confermativo di proposte organiche o di pacchetti di proposte. Il quesito non può più essere specifico, semplice, unitario ed omogeneo, come ha sempre richiesto la Corte Costituzionale.

In tale caso l' elettore non è più orientato a pronunciarsi nel merito delle proposte fatte, ma si orienta inevitabilmente sul quesito implicito di fiducia o di sfiducia al governo o al regime proponente. Il Referendum oltrepassa così i limiti di una vera democrazia diretta e tende a trasformarsi in una forma plebiscitaria che è la tomba della vera democrazia.”

precedenti della serie Costituzione

- DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 Gennaio 1998.
- DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 febbraio 1998.
- DOCUMENTO 3 "federalismo vero o falso ?" 30 marzo 1998.
- DOCUMENTO 4 "Camera delle autonomie" 29 aprile 1998.
- DOCUMENTO 5 "riproporre il governo del Premier" 13 maggio 1998.
- DOCUMENTO 6 "non si riforma così la Costituzione" 4 giugno 1998.
- DOCUMENTO 7 "tornare all'art. 138 : perchè e come" 1 luglio 1998.

(ultimo della serie)



Associazione F. Luigi Ferrari
POPOLARI INTRANSIGENTI

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * **DOCUMENTO 8** 11 marzo 1999

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

SENTINELLA DELLA COSTITUZIONE

Nell'ultimo **Documento** della prima serie, il numero 7, si era sostenuto che la ripresa del cammino delle riforme costituzionali, in questa legislatura, sarebbe stata possibile solo con **"una corretta attivazione dell' art. 138"**. Molti lo hanno riconosciuto. Ma se non si chiarisce perchè e come si deve tornare a questa procedura - si aggiungeva - sono da mettere in conto altre delusioni. La divisione per parti del progetto della Bicamerale conferma questo errore di valutazione. Ed è altrettanto evidente che incontrerà difficoltà la nuova ricerca, come se nulla fosse accaduto, di intese tra sinistra e destra, tra D'Alema e Berlusconi o Fini, per modificare la Costituzione.

L'obiettivo resterà irraggiungibile se il centro-sinistra, oltre a procedere in ordine sparso, continuerà a lasciare ad una parte di esso, ai Ds, carta bianca nella ricerca di accordi con una destra che chiede concessioni inquietanti e vuole destrutturare il più possibile la Costituzione del 1947. Eppure la nuova fase di revisione è incominciata così. L'approccio pragmatico non deve ingannare. La strategia della Bicamerale, franata nelle contraddizioni, è stata rovesciata. Invece di lasciare alla fine le concessioni chieste da Berlusconi sulla Giustizia, nella

oo

La ripresa della serie dei **Documenti** era stata rinviata, a luglio, all'eventuale avvio, sulla base dell'art. 138, dell'esame parlamentare di progetti di riforma della Costituzione. La procedura sembra avviata con l'approvazione alla Camera ed al Senato di leggi costituzionali di iniziativa parlamentare o del Governo. Anche se, come si è sempre sostenuto, alcune riforme che non stravolgano la Costituzione del 1947 sono necessarie, tornano ambiguità e rischi. Per questo i **"popolari intransigenti"** pubblicheranno i loro commenti ad iniziare dalla seconda lettura, alla Camera o al Senato, dei disegni di legge di cui è stato avviato l'iter di approvazione.

speranza di ottenerne una collaborazione su altri punti, si è tentato di giocare d'anticipo. **L'introduzione nella Costituzione di un "super 513", con una amplificazione che va al di là del principio del "giusto processo" e invade il campo delle leggi ordinarie, punta ad influenzare i processi più che a riequilibrare i poteri tra accusa e difesa a tutela di diritti già tutelati costituzionalmente.**

E' presto per vedere se questa volta le contropartite verranno. Intanto si sono giocate altre carte. **L'iniziativa del Governo non è più considerata, come ai tempi di Prodi, una interferenza che non doveva condizionare l'offensiva "consociativa" di D'Alema.** Si è così approvata, alla Camera, una discutibile legge costituzionale per l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni. Il Ministro Amato presenta un progetto "federalista" che riprende e peggiora i compromessi della Bicamerale. Viene annunciata la proposta di varare al più presto, anche per aprire la via ad una rischiosa scelta transitoria del Capo dello Stato, le norme per la elezione diretta (con quali compiti?) del Presidente della Repubblica.

Prenderemo posizione sui singoli progetti, ma si può già notare che non c'è alcun cambiamento di strategia nel ricorso all'art. 138 per la riforma della Costituzione. **Su tutto prevale l'idea di ripetere, con un iter diverso, gli errori della Bicamerale.** Impressiona l'inerzia di partiti, a cominciare dal Ppi, che dovrebbero reagire con proposte di più ampio respiro. **La regola è ancora quella dello scambio, del "do ut des" per opportunismo politico, e non di lungimiranti convergenze.**

Nel ricordare Lazzati, in un discorso a Milano, Dossetti aveva evocato con un prezioso riferimento alla Bibbia il ruolo della sentinella anche per la buia notte politica e costituzionale. Non per nostalgia del giorno precedente, precisava, ma per preparare nella vigilanza attiva il tempo che viene. Troppi professano ossequio alla eredità di Dossetti e sono disposti a stravolgimenti della Costituzione che ne offendono la memoria. I "popolari intransigenti" non sono stati e non vogliono essere tra questi.

il falso scopo

Il senatore a vita Francesco Cossiga ha duramente criticato, a suo tempo, le proposte di riforma della Costituzione preparate dalla Bicamerale. "Un minestrone immangiabile". Era questa la definizione sintetica, depurata da insulti e picconate. Il gioco è ricominciato. La differenza, ora, è che Cossiga appoggia, con una o più pattuglie di parlamentari trasformisti, il Governo D'Alema che ripropone i compromessi frutto dell'inciucio in Bicamerale. Il "minestrone" è diventato mangiabile? O si può contare in una ripresa di attenzione critica su delicate e già respinte riforme della Costituzione? La verifica, per tutti, non tarderà a venire.

PRO E CONTRO : D'Alema cambia gioco sulle riforme

Solo pochi mesi fa la teoria era che il Governo doveva restare indifferente rispetto alle riforme della Costituzione. **Tutto era demandato alla Bicamerale per favorire una diversa maggioranza che, in pratica, includesse la destra.** Al suo presidente, D'Alema, veniva aperta la via di

un grande compromesso costituzionale che avrebbe legittimato un suo ruolo di primo piano. Il Governo Prodi, in rapporto a rilevanti riforme della Costituzione, appariva come un ministero tecnico con compiti più limitati.

Lo scenario, da quando D'Alema è a Palazzo Chigi, è radicalmente cambiato senza che nessuno abbia sollevato obiezioni. La svolta era già preannunciata con la nomina di Amato a Ministro per le riforme costituzionali senza che la maggioranza avesse definito un suo programma in materia. **Il centro propulsivo per la riforma della Costituzione diventa il Governo** che approva, in Consiglio dei Ministri, progetti riciclati dalla Bicamerale con qualche aggiustamento suggerito da esperti Ds, e va alla ricerca di "inciuci" a destra dopo aver vincolato la maggioranza.

Anche proposte di iniziativa parlamentare, quale quella per l'elezione diretta del presidente della Regione, sono patrocinate dal Governo. **Il tentativo di "blindare" un progetto offerto, con successive concessioni, alla destra è sin troppo scoperto.** Il disegno di D'Alema è ambizioso. Ma già si intravedono mugugni, reazioni, diffidenze. **Di fronte alla riforma della Costituzione bisogna riaffermare il primato del Parlamento.** Non sono accettabili percorsi a scatola chiusa decisi in ristretti vertici tra governo ed opposizione.

Tutti i partiti e, in primo luogo, il Ppi devono rivendicare piena autonomia di critica e di proposta e non rifugiarsi in ipotesi assurde, come quelle avanzate da Lusetti (rimbrottato da Marini), di una fuga in avanti verso una avventurosa Assemblea Costituente. Martinazzoli, almeno, argomenta meglio una proposta che, come si è più volte ricordato, è tuttavia politicamente irresponsabile e costituzionalmente preclusa. Occorre, al contrario, fare l'opposto che in Bicamerale : ricordarsi degli insegnamenti di Dossetti prima e non dopo.

opinioni a sostegno

Dal discorso di Giuseppe Dossetti, "Sentinella, quanto resta della notte?", pronunciato alla Fondazione Lazzati il 18 maggio 1994. "I diritti sono solo degli individui, il diritto è solo individuale. E perciò, rispetto agli altri, non vi possono essere che contratti, in funzione del proprio interesse e del reciproco scambio. Stiamo entrando in un'età caratterizzata dal primato del contratto e dall'eclissi del patto di fedeltà. Un'età, dunque, in cui gli ordinamenti federali sono sistemi in cui si tratta e si negozia senza soste. Per tale via si ridurrebbe il politico a pura contrattazione economica, per dissolvere il sistema in un coacervo di accordi e di convenzioni. Che cosa differenzia un tale sistema da quello che regola gli accordi tra imprese industriali e commerciali?"

Dal Documento N° 7 dei "popolari intransigenti" (1luglio 1998). "La fuga in avanti verso l'Assemblea costituente sarebbe, oltre che un'avventura, un "golpe" istituzionale. Non tanto perchè non si vede come una terza Camera, eletta con la proporzionale per rifare l'intera Costituzione, potrebbe avere maggiori margini di intesa rispetto ad una Commissione Bicamerale con mandato ridotto. La Costituzione non prevede procedure per la sua completa sostituzione, trasferimenti di poteri di revisione dal Parlamento ad altri soggetti istituzionali, azzeramenti dell'ordinamento vigente con la conseguente caduta di ogni principio di legalità. Nella storia dei popoli si ricorre ad Assemblee costituenti quando si è di fronte al crollo totale del sistema, all'avvento di un potere rivoluzionario. Non è certo il caso dell'Italia. Ma anche per introdurre questa avventurosa possibilità occorre far precedere una riforma della Costituzione al varo di una legge ordinaria di convocazione di una Assemblea allo stato attuale manifestamente incostituzionale."

- precedenti documenti sulla Costituzione
- DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 - 1 - '98.
- DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 - 2 - '98.
- DOCUMENTO 3 "federalismo vero o falso?" 30 - 3 - '98.
- DOCUMENTO 4 "Camera delle autonomie" 29 - 4 - '98
- DOCUMENTO 5 "riproporre il governo del Premier" 13 - 5 - '98.
- * DOCUMENTO 6 "non si riforma così la Costituzione" 4 - 6 - '98.
- * DOCUMENTO 7 "tornare all'art. 138 : perchè e come" 1- 7 - '98.

(ultimo della prima serie)

(primo della seconda serie)

- * DOCUMENTO 8 "sentinella della Costituzione" 11 - 3 - '99

L'articolo 2 dello Statuto prevede la stesura di documenti di orientamento culturale e politico, su problemi di particolare importanza nazionale, che sono diffusi tra associati, simpatizzanti, parlamentari e opinionisti. La serie dedicata alle modifiche della Costituzione è elaborata, con riferimento alla doppia lettura del Parlamento, da un gruppo di lavoro coordinato dal presidente dell'Associazione Luigi Granelli.

serie Costituzione * **DOCUMENTO 9** 23 settembre 1999

La Costituzione non va stravolta nel riformarla. Ci possono essere modificazioni della seconda parte capaci di portare a riduzione dei diritti dei cittadini garantiti dalla prima parte.

Giuseppe Dossetti

COSTITUZIONE : SCAMBIO SU TUTTO

Da quando D'Alema è a Palazzo Chigi non ha cessato un istante di pensare a riprendere, d'intesa con Berlusconi, il fallimentare inciucio della Bicamerale. Completare la legislatura come Premier e avere all'attivo, in qualche modo, una riforma della Costituzione è il massimo dell'ambizione. Ma il prezzo, dal punto di vista democratico, è altissimo. In materia costituzionale il ruolo del Parlamento prevale su quello del Governo. A Prodi non era consentito di interferire nei lavori della Bicamerale che doveva sancire il trionfo politico del suo Presidente.

Ora è il Governo, nemmeno la sua maggioranza, che si accorda, grazie a vistose concessioni, con Berlusconi (o anche con Fini) per stravolgere la Costituzione e imporre la ratifica al Parlamento. Il disegno di D'Alema resta quello di riscrivere a pezzi la Costituzione utilizzando il pre-confezionato della Bicamerale. Non a caso si è partiti dal "giusto processo" che piace tanto al cavaliere di Arcore. Poi si è aggiunto un po' di "presidenzialismo" con l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Un ritorno alla grande della regola : scambio su tutto.

Nella maggioranza tutto tace. I popolari sono super allineati, con i costituzionalisti in prima linea. Altri, perplessi, stanno a vedere. Poi è bastata la decisione del Governo sulla "par condicio" e qualche accenno al conflitto di interessi per far saltare anche il nuovo tavolo. Prima della pausa estiva erano volati insulti. Senza nuovi scambi niente riforme aveva annunciato Berlusconi. Andremo avanti lo stesso minacciava D'Alema e la maggioranza, specie i Ds, si era rianimata. A settembre la scena è cambiata : per Berlusconi si può riparlare di riforme se ci sono altre concessioni; per D'Alema le scelte del Governo si possono negoziare in Parlamento.

Ai contenuti delle riforme non si guarda. Anche le sollecitazioni del Capo dello Stato, come dei Presidenti delle Camere, a fare comunque le riforme, sono esposte a rischio. Sartori osserva, giustamente, che "se le riforme in cantiere non sono buone, premere, promuovere, spingere, senza precisare per che cosa, non sembra utile". Intanto, per prudenza,

Berlusconi vuole incassare, senza modifiche, quanto ha già avuto : giusto processo, elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, e - per tener buono Fini - voto degli italiani all'estero. Poi occorre un nuovo *do ut des*.

Veltroni ed il Ppi assicurano una approvazione rapida, senza ripensamenti. E pensare che i Costituenti hanno introdotto la procedura della "doppia lettura" per poter sino all'ultimo modificare punti controversi. D'Alema è pronto per l'inciucio del capitolo successivo. E' iniziato un conto alla rovescia ad alto rischio. Dossetti insorgerebbe e i "popolari intransigenti" non possono tacere. D'Alema sembra voler praticare un "berlusconismo" per così dire colto al fine di neutralizzare le obiezioni interne alla maggioranza grazie ad intese spregiudicate con una parte dell'opposizione. Un gioco a due con i partiti ridotti a comparse. Cosa si aspetta per reagire ? Invece aumenta il numero di chi non sente, non vede, non parla.

MA E' GIUSTO PROCESSO ? la Costituzione non è il codice

Si possono certo ribadire più esplicitamente nella Costituzione i diritti dell'imputato ad una tutela pari alla pubblica accusa e le garanzie riguardanti un giudice terzo, imparziale, soggetto solo alla legge. Si tratta di principi già scritti ma la loro forte riaffermazione può essere utile per il legislatore ordinario. Sarebbe questa una corretta definizione costituzionale del giusto processo. C'è invece una coda che è la vera ragione della riforma. L'intesa con Berlusconi si è fatta introducendo norme volte ad influenzare i processi più che a riequilibrare il rapporto tra difesa ed accusa.

Entra così in Costituzione anche una specie di "super 513" che, aggirando definitivamente le obiezioni della Corte Costituzionale, potrà essere utilizzato, senza discussioni o leggi ordinarie, con effetti che porteranno a rifare molti processi. E' noto che con questa soluzione le dichiarazioni rese in istruttoria, non confermate nel dibattimento anche a seguito di pressioni sui testimoni, saranno nulle e bisognerà ricominciare da capo. Il giusto processo, anziché accorciare i tempi con uno snellimento di procedure, li allungherà favorendo prescrizioni che sono meglio dell' amnistia.

Alla critica che queste norme sono materia di legge ordinaria, un autorevole parlamentare della maggioranza al Senato ha risposto che si è "dovuto inserirle nella Costituzione per sottrarle al giudizio di merito della Corte Costituzionale". In questa ottica la Costituzione diventa un Codice imm modificabile per risolvere i problemi di alcuni imputati, la legge costituzionale una specie di decreto "omnibus" in cui il Governo infila, all'ultimo momento, norme da varare in fretta senza troppe discussioni. Più che una riforma è un grave strappo alla Costituzione, un precedente inquietante.

La seconda parte andrebbe stralciata e approvata con legge ordinaria immediatamente applicabile. Perché il Ppi non lo propone ? Se nessuno reagisce non si può poi attaccare Di Pietro anche quando difende la trasparenza dei processi. Anche nel merito ci sarebbero soluzioni più corrette. Carlo Federico Grosso, ex vice presidente di Consiglio Superiore della Magistratura, riconosce che nessuno va condannato se le dichiarazioni rese in istruttoria non sono oggetto del dibattimento, ma si domanda "perché non rendere obbligatorio il contraddittorio in aula per chi ha liberamente deciso di parlare ?" E' semplice : perché se non c'è la possibilità di rifare i processi la riforma non interessa né a Berlusconi, né ad altri.

il falso scopo

Il Ppi aveva posizioni molto importanti in materia di riforma della Costituzione. Le sue proposte, approvate dai congressi, affondavano le radici nel determinante contributo dei "professorini" della Dc all'Assemblea Costituente, nella grande tradizione dei giuristi cattolici - da Capograssi a Dossetti - e potevano essere, come sono, un punto di riferimento prestigioso anche per una

riforma senza stravolgimenti della Costituzione. Il Governo del Premier collegato ad una chiara maggioranza, l'istituto della sfiducia costruttiva, un vero ordinamento per le autonomie regionali - rafforzato da una Camera delle Regioni - una limpida visione dei problemi del diritto e di una giustizia uguale per tutti sono punti qualificanti. Dalla Bicamerale in poi tutto questo patrimonio è stato azzerato. Si è inseguito e si insegue D'Alema nel suo spregiudicato inciucio con Berlusconi. E così anche l'identità del Ppi si dissolve.

STRAPPO PRESIDENZIALISTA PER LE REGIONI

Nel pacchetto promesso a Berlusconi, prima dell'estate, c'era anche la legge costituzionale sulla elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Nonostante le perplessità e le riserve nella maggioranza si è proceduto senza troppe discussioni. Qualcuno dice che si vedrà poi alla Camera. Anche qui criteri di elezione, norma transitoria "presidenzialistica", in attesa degli Statuti delle Regioni che apriranno la via a leggi elettorali a piacimento, vengono "blindate" in Costituzione per poterle applicare, insieme a disposizioni antiribaltone che sono il contrario della "sfiducia costruttiva", nelle prossime elezioni regionali. Nel Ppi si è levata solo la protesta del presidente Bianco. Il cedimento continua con la legge elettorale. Il progetto Amato-Villone, che aveva provocato le dimissioni dal Popolo di Bodrato, e una marcia indietro della direzione, è considerato un buon punto di partenza da Marini. Basta dare qualche punto in più di diritto di tribuna a Bertinotti e Bossi. Per il Ppi sembra importante assecondare le richieste dei Ds e l'intesa con Berlusconi. Così si spera di ottenere più posti. Non si pensa nemmeno che potrebbe capitare, anche al Ppi, di doversi presentare da solo e ridursi al diritto di tribuna. E pensare che, ora, non c'è più nemmeno l'alibi di salvare la Bicamerale. Intanto altri riannunciano il modello della legge elettorale tedesca con sbarramento, premio di coalizione e sfiducia costruttiva: una proposta originale della Dc e del Ppi ancora valida.

opinioni a confronto

Da un articolo del prof. Vittorio Grevi, noto esperto dei problemi della giustizia, apparso sul "Corriere della Sera" dell'8 luglio 1999: "Nel progetto costituzionale dedicato al giusto processo si prevede che la legge ordinaria regoli la ricaduta delle nuove disposizioni sui procedimenti in corso, sebbene possa sembrare strano che i grandi principi costituzionali debbano soggiacere ad una normativa transitoria. Ma forse proprio per questo affiora la consapevolezza che, in realtà, nella disciplina costituzionale che si vorrebbe introdurre, accanto ai principi fondamentali, vi sono anche numerose disposizioni aventi natura di semplici regole, come tali assai più adatte a trovare un posto in un codice anziché nella Costituzione. Lascia fortemente perplessi il proposito di inserire nel tessuto costituzionale una serie di disposizioni particolari di innegabile sapore codicistico (addirittura una regola di inutilizzabilità delle dichiarazioni acquisite senza contraddittorio, per libera scelta del dichiarante), che finiscono per irrigidire al massimo il sistema, configurando altrettanti vincoli per il legislatore ordinario."

Dalla lettera aperta del Presidente del Ppi, on. Gerardo Bianco, al Ministro Maccanico apparsa su il Popolo del 31 luglio 1999: "leggo la tua entusiastica dichiarazione sul voto per la elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Ti confesso che non riesco ad unirmi al coro degli esultanti. Come non vedere in questa scelta un ulteriore scivolamento verso quel presidenzialismo che trasformerà la natura stessa della nostra democrazia? Neppure il mio partito, ormai troppo spesso arreso a ciò che gli eventi impongono, ha saputo resistere. Di recente, Dahrendorf, ha lanciato l'allarme sul progressivo tramonto della tradizione liberal-democratica sotto la duplice e coincidente pressione dei vari gollismi europei e delle sinistre ambiziosamente efficientiste. Se poi il presidenzialismo si combinerà, come già sta accadendo in Italia, con l'ossessione referendaria il successo populistico sarà assicurato

- documenti sulla Costituzione
- DOCUMENTO 1 "libertà e dignità del Parlamento" 26 - 1 - '98.
- DOCUMENTO 2 "procedure a rischio alla Camera" 12 - 2 - '98.
- DOCUMENTO 3 "federalismo vero o falso?" 30 - 3 - '98.
- DOCUMENTO 4 "Camera delle autonomie" 29 - 4 - '98
- DOCUMENTO 5 "riproporre il governo del Premier" 13 - 5 - '98.
- * DOCUMENTO 6 "non si riforma così la Costituzione" 4 - 6 - '98.
- * DOCUMENTO 7 "tornare all'art. 138 : perché e come" 1- 7 - '98.

(primo della seconda serie)

- * DOCUMENTO 8 "sentinella della Costituzione" 11 - 3 - '99
- * DOCUMENTO 9 "Costituzione : scambio su tutto" 23 - 9 - '99

Sen. LUIGI GRANELLI