

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 tributario, in particolare, in materia di:

- a) - l'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative emanate dal Parlamento e dal Consiglio di Stato;
- b) - l'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative emanate dal Parlamento e dal Consiglio di Stato;
- c) - l'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative emanate dal Parlamento e dal Consiglio di Stato;

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 tributario, in particolare, in materia di:

- a) - l'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative emanate dal Parlamento e dal Consiglio di Stato;
- b) - l'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative emanate dal Parlamento e dal Consiglio di Stato;
- c) - l'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative emanate dal Parlamento e dal Consiglio di Stato;

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