



**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**

oooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooo

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.

oooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooooo

**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)