

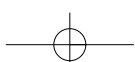
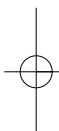
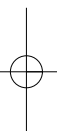


ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
PARTIGIANI D'ITALIA

# **LA POSIZIONE DELL'ANPI SULLE RIFORME COSTITUZIONALI**

*(un vademecum)*

Novembre 2013



## Il progetto

Le ragioni di questo progetto di riforme sono state spiegate dal Presidente del Consiglio Letta, nello stesso discorso di insediamento, con espressioni che hanno suscitato subito le più vive preoccupazioni di quanti si sentono legati alle ragioni profonde di un “sistema costituzionale”, che ha retto validamente a tante difficili prove. Sono frasi, parole, quelle pronunciate dal Presidente del Consiglio, che esprimono un intendimento che non possiamo condividere, proprio perché distante dallo spirito che domina l’intera Carta Costituzionale, che costituisce un tutto unico, ispirato ad una intrinseca e logica coerenza, ed è – appunto per questo – “rigida”, nel senso non di immodificabilità, ma di una modificabilità limitata e specifica, alle condizioni di cui alla stessa Carta.

Quando si parla di “**processo costituente**” si dice già una cosa molto diversa da ciò che è previsto dall’art. 138 della Costituzione, che è la principale norma di garanzia, e parla di “leggi di revisione”, dunque di misure parziali e limitate e non di un vero e proprio processo costituente, che – nel significato corrente – esprime l’idea di riforme globali e fortemente incidenti sul sistema.

Eppure, di questo ha parlato il Presidente Letta; che poi ha fatto riferimento alla “forma di Governo”, e **anche alla necessità di “scelte corag-**

giose”; anticipando che l’obiettivo è quello di riavvicinare i cittadini alle istituzioni, “rafforzando l’investitura popolare dell’esecutivo”; ed infine prospettando anche la possibilità di operare una “ **riforma anche radicale del sistema istituzionale** ”.

Tutto questo indica con chiarezza un percorso che il Governo ha perseguito e sta perseguendo con tenacia, assecondato da un Parlamento dominato da un’ampia maggioranza governativa e troppo poco incline a far rispettare le proprie prerogative.

Con le modifiche di cui parla l’art. 138, tutto questo non ha nulla a che fare, in quanto la norma si riferisce ad interventi specifici, su linee chiaramente dettate dal Parlamento.

Quanto al resto anche se ne parlerò diffusamente più avanti, dirò fin d’ora che non si riesce ad intravedere né la ragione di scelte coraggiose e “radicali”, né i motivi di un rafforzamento dell’esecutivo, fondato anche su una diretta investitura popolare.

Insomma, ciò che si è inteso mettere in campo non è “qualche modifica di aggiustamento”, derivata dall’esperienza di questi anni, ma qualcosa di più ampio, di più “costituente”, che finisce per mirare addirittura al cuore del sistema ipotizzato dal legislatore costituente e può consentire deformazioni e deviazioni di rilevante portata rispetto alla nostra Carta.

Il nostro ragionamento è semplice, addirittura elementare: ci sono alcune riforme da fare, non solo di rilievo costituzionale, tra cui la prima è la  **riforma della legge elettorale** ; le altre riforme concepibili (in quanto non toccano né i principi della prima parte della Costituzione, né la coerenza del “sistema” tracciato nella seconda parte) sono, in grandissima parte, già mature e degne solo di una riflessione seria su alcune scelte che da esse possono derivare. Si tratta della diminuzione del numero dei parlamentari, della differenziazione del lavoro (og-

gi sostanzialmente identico) delle due Camere, della risistemazione del titolo V (“Le Regioni, le Province, i Comuni”), per correggere anche alcuni problemi derivati dalla riforma costituzionale del 2001 e per decidere, una buona volta, la sorte delle Province.

A nostro avviso, per affrontare queste tematiche, non c’è bisogno di strumenti e sistemi straordinari: basta seguire quanto dispone, a garanzia di tutti, l’art. 138 della Costituzione e lasciare poi che questo lavoro venga svolto dalle Commissioni parlamentari competenti e quindi concluso in Aula, nelle forme già ricordate e definite con chiarezza dalla Costituzione.

Invece, si concepisce un complicato sistema, che non ha alcuna giustificazione, che comincia col mettere mano allo stesso art. 138 (per una “deroga temporanea”, ingiustificata e incomprensibile), anche per stabilire le tematiche e creare nuovi organismi, tra cui una supercommissione speciale. Il tutto fissando termini molto brevi e imperativi e perfino riducendo, per ragioni incomprensibili, quell’intervallo tra le due letture della legge costituzionale previste dalla Costituzione come utile pausa di riflessione (non solo per i parlamentari, sia chiaro, ma anche per i cittadini e per gli studiosi).

Come se non bastasse, il Governo nomina una Commissione speciale di cosiddetti “saggi” (lo dico senza alcun disprezzo, ma con perplessità, perché non ho ancora compreso quali siano i criteri oggettivi per assegnare tale qualifica), incaricati di stendere una relazione, che verrà poi sottoposta al Parlamento. Un’altra anomalia, e grave, per più ragioni, che poi esamineremo, ma fin d’ora anticipiamo per sommi capi: in tema di riforme costituzionali, si è sempre ritenuto che la parola spettasse al Parlamento, in via assolutamente prioritaria. In questo caso, invece, è il Governo che nomina un gruppo di consulenti (questo e non altro è la famosa Commissione di saggi), che lavorerà sui principali temi sul tappeto e poi presenterà un testo, sul quale ovviamente

sarà chiamato a discutere il Parlamento. È o non è, comunque la si metta, una grossa anomalia, che non ha precedenti, nel nostro Paese? Si noti che il Parlamento può nominare consulenti, può sentire, in apposite audizioni, esperti; e lo fa abitualmente. Dunque, non si giustifica un preventivo lavoro dei consulenti del Governo, se non perché in realtà si vuole influenzare l'attività del Parlamento, anzi fornirgli addirittura la base della discussione; ed è chiaro che su questo non può concordare chiunque abbia del buon senso (non solo giuridico, ma anche logico). In sostanza, ancora una volta, si tenderebbe ad incidere in modo decisivo sul Parlamento, fornendo una traccia non solo ampia ed argomentata, ma in qualche modo dotata di una certa "vincolatività", per lo stesso modo con cui è stato composto questo "Comitato", fondato sulla scelta di giuristi, ma anche sul bilancino del riferimento politico dei singoli. Quasi a dire al Parlamento che non c'è molto da discutere se il lavoro è stato già fatto da "esperti, che – per di più – rispecchiano, nel loro complesso, qualcosa di simile alle competenze (e per fortuna anche alle divisioni) delle maggioranze politiche. Ciò è tanto vero che questo Comitato ha avuto anche riconoscimenti formali ed istituzionali quali, di solito, non vengono attribuiti ai semplici consulenti o esperti di cui si serve il Governo. Ma è ancora più vero se si considera che i maggiori responsabili di quel Comitato già parlano e scrivono come se quello che hanno compiuto fosse un lavoro definitivo, e dunque impegnativo per il Parlamento. Il che, oltretutto, non è vero, e non solo perché poi il Parlamento non è compatto su molte delle questioni esaminate, né in un senso né nell'altro e sarebbe proprio dalla discussione parlamentare (una discussione seria, non **condizionata** e non **affrettata**) che si dovrebbe arrivare, come nella Costituente, a soluzioni condivise. Ma poi, il fatto fondamentale è che il Parlamento non sarà chiamato a lavorare su quella relazione, ma **sui progetti di legge** che riguardino la materia più volte ricordata; e in quei disegni di legge, come è noto, **c'è di tutto**; e chi può dire che un argo-

mento che non ha prevalso tra i “saggi” o da loro è stato abbandonato, non torni ad essere considerato in sede parlamentare, magari nella peggiore delle versioni possibili? Dunque, sono giustificate le preoccupazioni di chi teme che si parli ancora di presidenzialismo o semipresidenzialismo, che non sono astrusi di per sé, ma non appartengono alla nostra esperienza giuridica, alla nostra cultura e tanto meno al sistema costituzionale vigente. Il perché di tutto questo ce lo dice, come accennavo all’inizio, lo stesso Presidente del Consiglio, rivelando l’intento reale che sta alla base di questo progetto e formulando proposizioni e indicazioni che sono idonee soltanto a crearci, più che sospetti, preoccupazioni.

Colpiscono poi, in tutto questo, due dati importanti:

**Il primo: la legge elettorale**, che dovrebbe essere considerata la vera priorità, finisce in fondo, come se la si potesse definire solo dopo aver sciolto alcuni nodi costituzionali di merito. È un errore grave, perché nessuno sa quanto un “Governo di larghe intese” possa durare, e fa spavento l’idea che si possa tornare a votare con una legge nefanda e tale da consentire la riproduzione della situazione di stallo che si è creata col voto della primavera 2013. Ma è un “errore” rivelatore anche del fatto che non si pensa solo alle riforme ormai mature, cui ho già accennato (nessuna delle quali potrebbe incidere sul sistema elettorale), ma si pensa a modificare i fondamenti stessi del sistema vigente, cioè il Governo e il Presidente della Repubblica (come dire: presidenzialismo o semi-presidenzialismo, con tutte le conseguenze che simili scelte comporterebbero per tutta la seconda parte della Costituzione).

**Il secondo:** tutto il progetto dovrebbe svolgersi all’insegna della fretta, in tempi molto ravvicinati, soprattutto per il Parlamento, e inadeguati alla tempistica di una riflettuta riforma costituzionale. Tempi

ravvicinati e accelerati che non si trovano invece, per altre cose assai importanti, come l'applicazione della legge Severino (che dovrebbe essere fatta "immediatamente" e si trascina da mesi), come una discussione, davvero seria e impegnata, sui modi per uscire dalla crisi, con un rilancio delle attività produttive, degli investimenti e soprattutto del lavoro e della sua dignità; discussione che si attende da tempo; ma mentre a Roma si discute sulle riforme costituzionali, "Cartagine brucia", come si diceva una volta. E si potrebbe continuare, a lungo, su questa linea, che ci sembra incontestabile.

## La modifica dell'art. 138 della Costituzione

È fin troppo facile chiedersi il perché di una legge costituzionale destinata, secondo la relazione al d.d.l., a dettare "una procedura straordinaria di revisione costituzionale", cioè la deroga, una tantum, ad un breve e significativo articolo della Costituzione, sostituendolo con ben 9 articoli, che intervengono un po' su tutto (istituzione di un Comitato parlamentare, competenze e lavoro del Comitato, lavoro delle Assemblies, organizzazione dei lavori, referendum, ecc.).

Ma le facili obiezioni sono state subito qualificate, da alcuni, come infondate o frutto di incomprensione. Secondo costoro, non si è dato troppo peso ai vantaggi previsti dall'art. 5, che consente il referendum anche quando le leggi costituzionali siano state approvate con la maggioranza di due terzi.

In verità, i sospettosi potrebbero essere indotti a pensare che anche questo sia frutto, più che altro, di una "furbizia", nel senso che questa scelta dovrebbe servire a superare le altre obiezioni e lo stesso dibattito sulle "stranezze" del disegno di legge costituzionale, mentre – per altro verso – si farebbe conto sulla difficoltà di promuovere un referendum quando ci sono, a sostenere il testo delle riforme, le forze più



consistenti del Paese, visto che comunque restano in vita i presupposti numerici richiesti per l'ammissibilità del referendum (1/5 dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali).

Ma ammettendo pure che, nonostante tutto, in questa scelta si possa configurare qualcosa di positivo, ci sarebbe comunque da rilevare che si tratta di poca cosa rispetto a tutto il resto ed al fatto stesso di manomettere una importante "garanzia costituzionale", con pregiudizio evidente per l'intero sistema. Ma poi, questa soluzione non sarebbe applicabile proprio al disegno di legge costituzionale che modifica l'art. 138 (che incide, cioè, su una "garanzia costituzionale"), con una deroga "temporanea" che non si giustifica e non si spiega, se non in relazione ai contenuti. E i contenuti principali sono: la costituzione di una Commissione speciale bicamerale, (di cui non ci sarebbe alcun bisogno visto che ogni ramo del Parlamento ha la sua Commissione "Affari costituzionali"), con compiti quasi redigenti, in senso politico, tempistiche accelerate e rigide, una disciplina del percorso parlamentare minuziosa, ingiustificata e pericolosa; la definizione della "materia" delle riforme, che comprenderebbe i titoli "primo, secondo, terzo e quinto" della seconda parte della Carta, vale a dire il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica e gli organismi ausiliari; e inoltre il sistema delle autonomie. Materia troppo vasta rispetto a quanto si è già detto circa le riforme "mature" e che comprende nodi potenzialmente assai pericolosi, finendo per fornire il terreno per chi pensa a presidenzialismo o semipresidenzialismo, con un diverso ruolo del Presidente della Repubblica, che inciderebbe anche sull'attuale struttura di alcuni degli organismi ausiliari (di cui alcuni particolarmente importanti come il Consiglio superiore della Magistratura, non esplicitamente compreso nel titolo III, ma anche a questo si è pensato, tant'è che l'art. 2, comma 2, del disegno di legge costituzionale consente all'istituendo Comitato parlamentare, di esaminare o elaborare "anche le modifica-

zioni strettamente connesse ad altre disposizioni della Costituzione”.

Il disegno di legge costituzionale contiene anche una minuziosa regolamentazione non solo dei lavori del “Comitato” ma anche dei lavori delle Assemblee e della loro organizzazione, con una tempistica estremamente rigorosa (termine finale: 18 mesi) e perfino con una riduzione del noto intervallo fra le due letture delle Camere, nella misura della metà di quello attuale (perché?).

A me sembra che quanto ho fin qui descritto sia più che sufficiente per suscitare la **più viva contrarietà** di chiunque non sia costretto ad obbedire a logiche o direttive di partito. Un cittadino “libero” non può che essere colpito da queste “stravaganze”, che nessun accorgimento dialettico potrebbe riuscire a giustificare e far considerare come “normali” o comunque dirette a perseguire l’interesse del Paese, che resta sempre quello di disporre di una buona Costituzione, di modificarla **secondo le regole da essa stessa stabilite**, nei limiti di quanto richiesto dall’esperienza e comunque sempre **all’interno** di un sistema coraggiosamente e ottimamente definito da una legislatore costituente generalmente assai apprezzato anche per la sua lungimiranza.

## I contenuti della progettata riforma

Si è già detto che essa dovrebbe investire un terreno molto vasto, che riguarda non solo la forma di Governo, ma anche la forma di Stato.

Ovviamente, in linea di principio, nessun sistema costituzionale-ordinamentale può essere contestato, tant’è che ci sono molti Paesi che hanno sistemi diversi, da ognuno di essi accettato e ritenuto positivo. Ma per passare da un sistema ad un altro ci vogliono delle ragioni serie. Non ce ne sono, attualmente, in Italia, per mutare il ruolo del Presidente della Repubblica che è – e deve restare – **organo di garanzia** autonomo e indipendente, al di sopra delle parti. Non c’è alcuna ragio-

ne per creare organismi diversi, per ciò che attiene al Parlamento, da quelli che affondano le radici in una tradizione ormai consistente e sui quali non ci sono dubbi di sorta, allo stato. Non esistono ragioni neppure per rinforzare in qualsiasi forma l'esecutivo, cioè il Governo, favorendo un'elezione quasi diretta o dotandolo di poteri più pregnanti rispetto a quelli attuali.

L'equilibrio fra i poteri dello Stato è garantito adeguatamente dalla Costituzione. Se qualcosa non va o non funziona, come recenti esperienze dimostrano, **la responsabilità non è del dettato costituzionale, ma della politica**, che non riesce a rispettare – spesso – neppure la tradizionale divisione dei poteri, che non riesce ad esprimere maggioranze valide ed idonee per governare, che ha trovato le ben note difficoltà perfino ad eleggere il Presidente della Repubblica. A proposito del quale, bisogna ricordare che esistono esperienze diverse, di Presidenti eletti in brevissimo tempo e di Presidenti per eleggere i quali ci vollero giorni e giorni di votazioni. In tutti questi casi, di rapide o di prolungate votazioni, **le ragioni sono sempre state politiche**, o attribuibili al funzionamento o disfunzionamento di una politica spesso incapace di svolgere il suo ruolo, chiaramente desumibile dall'art. 49 della Costituzione.

Del resto, la riprova ce l'hanno fornita i famosi “saggi”, che hanno affrontato molti di questi nodi, non trovandosi d'accordo su alcuni di quelli più rilevanti, ma concordando alla fine **sui poteri del Governo, che andrebbero rafforzati**, secondo loro, in termini che personalmente giudico inaccettabili. Trovo fra l'altro che mettere l'agenda del Parlamento nelle mani del Governo sia una trovata molto discutibile e molto limitativa delle prerogative del Parlamento. Ognuno capisce che se si desse al Governo il potere di indicare i progetti di legge a cui tiene in modo particolare, precisando la data entro la quale debbono essere discussi, si avrebbe come risultato l'invasione dei disegni di legge

governativi, con priorità su ogni altra iniziativa e con buona pace del diritto dei Parlamentari e dei loro gruppi di presentare progetti e pretendere che vengano esaminati e discussi. Senza dimenticare, per altro, che l'idea di fare emergere da una sola consultazione elettorale la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, va nella direzione di un "leaderismo" e di una quasi diretta elezione del Capo del Governo, che giudichiamo inaccettabile.

D'altronde, e chiudo sul punto, ancora una volta il problema è **politico** e non di ordine costituzionale, come dimostrano le esperienze degli ultimi vent'anni, nei quali ogni disfunzione è stata determinata o dall'eccessiva forza o dall'eccessiva debolezza della politica. Cose, entrambe, alle quali non si può porre riparo con l'ingegneria costituzionale, ma **con una vera riforma**, scritta o non scritta, **della politica attuale**, sempre più deteriorata, sempre più lontana dai cittadini e spesso dai principi, oltreché dalle regole, di una Costituzione che, a maggior ragione non deve essere modificata se non là dove è matura e sperimentata l'esigenza di un aggiornamento; ed ho fatto troppi chiari esempi perché qualcuno possa ancora permettersi di considerarci "conservatori".

Ogni cosa al suo posto ed al suo tempo: prima di tutto la legge elettorale e gli interventi di politica economica e del lavoro, per la ripresa, l'occupazione e la dignità di chi lavora e delle famiglie.

Certo in un simile contesto, si può metter mano anche agli aggiustamenti alla Costituzione, nei limiti di cui ho parlato più volte, senza alterare né principi né impianti complessivi e senza "interventi straordinari", deroghe temporanee o altro, alle stesse procedure ipotizzate dalla Carta costituzionale. La Costituzione è lì ad indicarci la strada anche per le sue eventuali modifiche. Rispettiamola e – se mai – pretendiamo dei futuri Governi che ha la applichino, integralmente e soprattutto nelle parti in cui è troppo forte ed evidente il divario tra i principi e la realtà. E sia ben chiaro che quando questo divario si produce,

come sta avvenendo, non sono i principi che debbono essere modificati, ma la realtà.

Alla fine, è richiesta a tutti un po' di umiltà. A quale titolo si può insistere a dire che non abbiamo capito, che c'è un fraintendimento della reale volontà riformatrice, e così via?

I "saggi" del Governo saranno certamente bravissimi. Ma vorranno consentire che qualche esperto ci sia anche sul versante di chi disente; e soprattutto ammetteranno che il discorso, alla fine, è squisitamente politico; e sotto questo profilo un po' di esperienza concreta non guasta. Solo per dire che le esperienze del passato, in tema di riforme costituzionali, non sono state certamente esaltanti; e dunque un po' di cautela dovrebbe essere adoperata nell'affrontare temi così delicati.

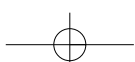
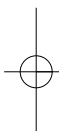
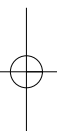
Quando è in gioco la Costituzione, dobbiamo sapere che è in gioco **la regola fondamentale delle nostre istituzioni e della nostra convivenza civile**. È per questa ragione che una Costituzione può anche essere modificata, nei modi da essa stessa previsti, ma non manomessa.

di **C.S.**

**Per chi volesse documentarsi ulteriormente, il disegno di legge Costituzionale che modifica l'art. 138, reca in Senato il numero 813 AS e alla Camera il n. 1359 AC.**

**La relazione finale della Commissione governativa per le riforme costituzionali (17 dicembre 2013) è reperibile su:**

**<http://riformecostituzionali.gov.it/commissione-riforme.html>**



■ *Progetto grafico*  
■ Duògrafi s.n.c.  
■ Vicolo di Valtellina, 161 - 00151 Roma  
■ info@duografi.com

■ *Stampa*  
■ A.G.E. (Arti Grafiche Europa)  
■ Via Vaccareccia, 57  
■ 00040 Pomezia (Roma)

