

Relazione finale della Commissione Problemi istituzionali dell'Associazione ex parlamentari sulle possibili revisioni costituzionali e della legge elettorale

1. Per ricercare un'intesa tra maggioranza ed opposizione (dopo i risultati delle elezioni del 13 e 14 aprile 2008), sulla modifica della legge elettorale politica e sulle possibili revisioni costituzionali con la generale intesa di fare ogni sforzo per raggiungere in Parlamento un voto più largo della semplice maggioranza di Governo si espone il seguente orientamento.

Esso rispecchia gli atti del Convegno, del 4 marzo 2008 indetto dalla Associazione degli ex Parlamentari su "Legge elettorale e Costituzione". E' una strada sulla quale si riprende un contributo comune a De Gasperi e a Togliatti, già dalla metà del 1947, quando essi ritennero che non si potesse distinguere tra la grande maggioranza formata in Parlamento sulla accettazione della legge elettorale proporzionale e sull'approvazione della Costituzione il 27 dicembre 1947 e la maggioranza politica parlamentare e di sostegno al Governo formatosi nel giugno 1947, che aveva il suo punto centrale nella DC e la più forte opposizione nella sinistra nel partito comunista e negli altri partiti della sinistra ad esso alleati. Veniva così fissato il principio dei limiti delle possibili revisioni della nostra Costituzione, come la nostra Corte Costituzionale ha chiarito con la sentenza n. 1146 del 1988, quando ha stabilito che quei principi che appartengono all'essenza dei valori sui quali si fonda la Costituzione, "non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale, neanche da leggi di revisione costituzionale". Per tale sentenza, infatti, i diritti inviolabili dell'uomo, non sono sopprimibili neanche dalla maggioranza o dalla unanimità dei consociati, perché patrimonio della persona umana. Va tenuto presente che con questa sentenza e il Referendum votato il 25-26 giugno dalla maggioranza degli elettori, oltre il 53%, ha respinto la riforma costituzionale proposta dalla maggioranza politica di centro-destra, contro i principi fondamentali della Costituzione del 1948.

2. Le esperienze dell'ultimo ventennio, ci dimostrano quanto siano stati negativi i tentativi di riaprire il dialogo tra maggioranza e opposizione attraverso le cosiddette Commissioni bicamerali. A risultati ancora peggiori e di per sé incostituzionali, dovrebbe condurre la pretesa, talvolta richiesta anche in buona fede, di eleggere con un sistema proporzionale una Assemblea costituente. Una tale Assemblea non può esistere se rimane in vita il Parlamento, e può essere eletta solo nel caso di avvenimenti eccezionali che rendano impossibile il funzionamento del Parlamento stesso. Il dialogo sulle revisioni costituzionali va aperto dunque nel Parlamento e nelle sue commissioni, che sono la sede opportuna e naturale, specie quelle degli Affari costituzionali.

Una volta salvaguardati i principi generali contenuti non solo nella prima, ma anche nella seconda parte della Costituzione, è la Costituzione stessa che indica lo strumento a mezzo del quale queste revisioni debbono essere realizzate, cioè l'articolo 138. A questo riguardo necessita un collegamento tra la Costituzione e la legge elettorale politica, specie per quanto riguarda il terzo comma dell'articolo 138.

All'epoca dell'Assemblea Costituente non esisteva tra i partiti, che avevano partecipato alla Resistenza, alcun dissenso sulla legge elettorale politica allora vigente, che era fortemente proporzionale. Ma questa legge elettorale politica è stata cambiata in senso maggioritario e poi, con un ritorno alla proporzionale in modo inaccettabile da quando una maggioranza dell'elettorato ha approvato il cosiddetto "porcellum", oggi vigente. Da quando è possibile che la revisione costituzionale avvenga ad opera di parlamentari che rappresentano soltanto una maggioranza relativa degli elettori, anche l'articolo 138 andrebbe revisionato. La revisione della Costituzione dovrebbe quindi avvenire partendo proprio dall'articolo 138. In ogni caso è stato prevalente nella Commissione degli ex parlamentari l'opinione di rifiutare le modifiche della legge elettorale politica attraverso il voto del referendum.

3. Per quanto riguarda invece l'ordinamento della Repubblica, vi sono dei punti che pur votati dalla larga maggioranza dei partiti il 27 dicembre 1947, alcuni Costituenti riconobbero fin dall'inizio rivedibili. La nostra Repubblica fu definita dall'inizio come Repubblica regionale.

Non si può dimenticare che sulle regioni, in sede di Assemblea Costituente, il dibattito fu vivace. I democristiani sostennero le regioni, secondo gli orientamenti già espressi dal partito popolare di Sturzo, ma soprattutto perché ritenevano con De Gasperi, che l'esistenza delle regioni avrebbe attenuato la prevalenza comunista nel caso in cui questi avessero ottenuto la maggioranza almeno in una delle due Camere. Dubbi sulle regioni ebbero invece in un primo momento i comunisti, la sinistra socialista e lo stesso Dossetti. Essi ritenevano infatti che le regioni sarebbero state di ostacolo ad una programmazione economica nazionale. Dopo i risultati elettorali del 18 aprile 1948, le posizioni si invertirono e l'attuazione delle regioni a statuto ordinario fu rallentata dallo schieramento conservatore e, dopo il 1970, per molti anni ne ostacolò l'attuazione la prevalenza di una burocrazia accentratrice.

Sui poteri attribuiti all'esecutivo, prevalse alla Costituente la tendenza alla loro riduzione a causa della esperienza subita sotto il fascismo. Oggi la modifica può essere prevista purché non si giunga alla proposta che ci riporta in qualche modo al regime fascista, perché anche il fascismo, parlando di Primo Ministro, attuò in Italia, come il nazionalsocialismo in Germania, un passaggio verso la dittatura attraverso la graduale riforma dell'ordinamento costituzionale allora vigente.

La fine delle ideologie, avvenuta in Europa, dopo la caduta del Muro di Berlino e conseguentemente la trasformazione dei partiti da ideologici a programmatici, nonché l'esigenza del superamento dell'attuale loro degenerazione di partiti di mera conquista o contingente amministrazione del potere, inducono ad ulteriori riflessioni sulla linea che portò, alla Costituente, i partiti, pur provenienti da diverse contrapposte incompatibilità ideologiche, ma uniti dalla Resistenza contro il fascismo, a ritrovare punti comuni d'intesa sui principi fondamentali della Costituzione. Essi non erano, come pure a torto si disse, forme di compromesso fra ideologie diverse; erano invece nuovi principi superanti sia l'individualismo liberale, che il collettivismo socialista, nella valorizzazione della persona umana, intesa come

strumento di formazione della società, secondo l'intuizione propria del cattolicesimo francese fra le due guerre, affermata da Maritain e da Mounier.

Come risulta dallo studio dell'ex Presidente della Corte Costituzionale De Siervo, queste posizioni furono sostenute da Giuseppe Dossetti e da Palmiro Togliatti, nel dibattito che si svolse alla Costituente, nella prima Commissione dei 75, che portò all'approvazione degli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione, secondo la proposta contenuta nella relazione di La Pira. Oggi possiamo anzi dire che dobbiamo continuare su questa strada. Ma occorre rendersi conto che si tratta di andare ben oltre i risultati della stessa Rivoluzione francese e non ritornare all'influenza che, dopo il 1791, provocò il contratto sociale di Rousseau e poi l'interpretazione datagli dallo statalismo nazionalista napoleonico. Ma già nel primo decennio dell'800, un'interpretazione nuova della Rivoluzione francese, che in parte fu un ritorno al primo biennio del 1789-1791 della rivoluzione stessa, fu affermata in Francia. Sulla base dell'esperienza acquisita negli Stati Uniti d'America, anche in Italia la medesima posizione fu assunta da Antonio Rosmini, con un orientamento condiviso da Alessandro Manzoni. Un progetto di Costituzione federale, Rosmini già nel 1848 tentò di far approvare da Pio IX su mandato di Carlo Alberto. Forse Rosmini non si era reso conto che per la Chiesa cattolica la conciliazione con i principi liberali non era possibile senza rinunciare alle pregiudiziali del potere temporale, la cui abolizione era chiesta proprio dallo stesso Rosmini, nel libro "Le cinque piaghe della chiesa". E' una pregiudiziale che sul piano teorico la Chiesa ha affrontato solo recentemente nel Concilio Ecumenico Vaticano II. Non è affatto un mistero che il processo di beatificazione di Antonio Rosmini sia partito solo dopo il Concilio e il suo esito positivo sia stato recentemente definito. Conseguentemente, non vi è più posto per un partito cattolico, non solo del tipo già respinto da Sturzo e da De Gasperi, di un partito cioè di difesa della Chiesa contro lo Stato, ma nemmeno del tipo accettato e proposto da Pio XII, di un partito tendenzialmente unitario per tutti i cattolici e ispirato ai principi della dottrina sociale della Chiesa.

Nello stesso senso, dopo il crollo del Muro di Berlino, avvenuto nel 1989, non vi è più posto neanche per i partiti ideologici laici, ma solo per partiti di programma.

4. I principi fondamentali costituzionali, specialmente quelli che nascono dalle rivoluzioni di fine '700, come quella francese e quella americana, fondate sulla distinzione e non sulla separazione del potere legislativo, proveniente dalle elezioni, dal potere esecutivo controllato dal potere legislativo e dall'autonomia dei giudici subordinati solo alla legge. Tali principi non hanno tuttavia impedito, nel corso dei secoli, l'involuzione, specie in Europa, verso i regimi autoritari di estrema destra o di estrema sinistra.

Nella realtà culturale post-moderna i partiti politici dovrebbero tendere a divenire, come detto, partiti di programma. In questa realtà il potere esecutivo si qualifica attorno ad un programma espresso dal partito o dai partiti che possono raccogliere, attorno ai loro candidati, la maggioranza dei consensi. Ma nel caso in cui nessun partito da solo possa raggiungere una maggioranza attorno al suo programma, più partiti devono confrontare i programmi fra loro compatibili e realizzare un

programma comune ispirato all'interesse generale. Il programma presentato dal singolo partito o dalla coalizione dei partiti, deve essere reso pubblico prima dell'inizio della campagna elettorale e deve essere depositato con la lista dei candidati e con il candidato proposto alla guida del Governo.

Per mantenere l'autonomia costituzionale e riconoscere il primato del potere legislativo su quello esecutivo e, nello stesso tempo, per impedire di trasformare la Repubblica parlamentare in Repubblica presidenziale, si devono rivedere i principi fondamentali della Costituzione secondo i seguenti criteri:

- a) il voto attribuisce la maggioranza nell'assemblea legislativa al candidato designato per guidare il potere esecutivo. Ma, in ogni caso, questo candidato dovrà avere la designazione alle Camere da parte del Presidente della Repubblica ed ottenere un espresso voto di fiducia del Parlamento, che mantiene sul governo un potere di controllo;
- b) per ottenere maggior forza per l'attuazione del programma di governo, al Presidente del Consiglio potrà essere attribuito il potere di nomina e di sostituzione dei componenti il Consiglio dei Ministri, con l'obbligo in ogni caso di riferire in Parlamento e di ottenere la fiducia;
- c) potrà essere seguito l'esempio di Costituzioni vigenti in altri paesi democratici europei che hanno introdotto la "sfiducia costruttiva" del parlamento al governo;
- d) deve essere mantenuto al Capo dello Stato il potere di scioglimento di una o di ambedue le Camere, una volta consultati i presidenti delle Camere stesse. Lo scioglimento si giustifica solo quando le Camere, o almeno una di esse, dimostrino di non essere in grado di funzionare;
- e) al Presidente della Repubblica è attribuita la rappresentanza dell'unità dello Stato e - indipendentemente dai poteri del giudice costituzionale - il potere di valutare gli atti esecutivi del governo motivando le valutazioni con messaggi alle Camere;
- f) possono, anzi debbono, essere discusse le eventuali diverse attribuzioni tra le due Camere;
- g) può essere discussa l'attribuzione diversa delle competenze fra le due Camere ed eventualmente ridotto almeno di 1/3 il numero dei parlamentari per rendere più rapido ed efficiente lo svolgimento dei lavori.

Dopo il 1848 queste linee furono riprese in Francia da Alexis de Tocqueville e anche in Italia da Antonio Rosmini secondo principi che avrebbero in Europa - come già era avvenuto negli USA - consentito l'evoluzione del cristianesimo in modo parallelo al pensiero laico nel superamento dell' "ancien régime" e avrebbero evitato l'affermarsi

dell'anticlericalismo, come difatti è avvenuto negli ultimi due secoli negli Stati Uniti e in Inghilterra.

La Costituzione italiana approvata a larga maggioranza, come ha avuto una forza di avanguardia in Europa e da ultimo nei paesi usciti dal socialismo reale, così potrebbe assumere una funzione di avanguardia rispetto all'Europa di oggi e rispetto ai paesi extraeuropei, dove sono prevalenti religioni che non hanno ancora compiuto il faticoso percorso storico per superare il potere temporale, ma dove ci sono fermenti che portano ad affermare una indipendenza rispetto allo Stato e a sostenere la propria libertà di insegnamento e di organizzazione.

5. Sembra necessario toccare gli ultimi quattro punti sui quali, nel corso della iniziata legislatura, sarebbe opportuno raggiungere un consenso più ampio della stessa maggioranza parlamentare di governo.

Il primo punto riguarda il referendum popolare, di cui all'articolo 75 della Costituzione, che va sicuramente confermato, ma che, a seguito dell'aumento degli elettori dal 1948 ad oggi, va portato nel numero dei richiedenti da 500 mila ad almeno un milione di elettori.

Il secondo punto riguarda i partiti che non sono più partiti ideologici così come quando hanno partecipato prima alla Resistenza contro il fascismo e poi alla elaborazione in comune della Costituzione del 1948. I partiti si sono trasformati, ma non sembra tuttavia necessario proporre una revisione dell'art. 49 della Costituzione che definisce i partiti come gli strumenti attraverso i quali i cittadini contribuiscono a determinare la politica nazionale. E' necessario invece che con leggi ordinarie di applicazione dell'articolo 49 si definiscano i partiti con caratteristiche di collegamento alla realtà territoriale, tali da consentire la partecipazione dei cittadini attraverso i partiti, alla definizione delle liste dei candidati per le elezioni politiche, mentre attraverso il collegamento con lo spirito e la lettera dell'ultimo comma dell'art. 3 della Costituzione a tutti i cittadini dovrebbe essere consentita l'effettiva partecipazione alla "organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Il terzo punto riguarda l'adeguamento dell'articolo 39 e soprattutto degli ultimi tre commi che non sono stati mai applicati per volontà unanime dei sindacati. Bisognerà rivedere, soprattutto in relazione all'articolo 40, il riconoscimento al diritto di sciopero, in particolar modo dello sciopero esercitato dai pubblici dipendenti.

6. Il quarto punto, quello più delicato, riguarda la disciplina della Magistratura, che pur non essendo inserita nella prima parte della Costituzione, fa parte anch'essa dei principi fondamentali della Costituzione, così come avviene in ogni Paese in cui esiste una Costituzione democratica. La crisi della magistratura in Italia è emersa per la lunghezza dei processi per effetto soprattutto degli insufficienti stanziamenti nel bilancio dello Stato, (appena l'1% rispetto a quasi il 2% degli altri Stati europei).

L'articolo VII delle disposizioni transitorie finali della nostra Costituzione prevede l'emanazione di una nuova legge su l'ordinamento giudiziario che integri le normative costituzionali in vigore fino a poco tempo fa (le norme su l'ordinamento giudiziario rispecchianti il regime fascista).

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha più volte sollecitato il Parlamento alla emanazione di una legge sull'ordinamento giudiziario, con la relazione di Giuseppe Mirabelli nel 1986, di Alessandro Pizzorusso nel 1991, di Elvio Fassoni nel 1994, di Vladimiro di Nunzio e Luigi Berlinguer nel 2004.

Della legge sul nuovo ordinamento della Magistratura si è occupata la passata maggioranza di governo di centro-destra, presentando un disegno di legge il quale, anziché attuare i principi della Costituzione tendeva, in alcuni punti, a stravolgere le vigenti norme costituzionali. Si è accentuato così il conflitto tra il potere politico di centro-destra e la Magistratura. Oggi il problema va ripreso e studiato, previa consultazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, attraverso un dialogo tra il Ministro di Grazia e Giustizia e l'opposizione. Il problema fondamentale non è quello di aumentare il numero dei magistrati. I Magistrati onorari hanno raggiunto e superato nel numero la magistratura professionale. Certo, dovrà essere assicurato a molti tribunali che i Giudici per le indagini preliminari siano adeguati al numero dei Pubblici Ministeri, perché se avviene, come è avvenuto in molti tribunali, che i pubblici ministeri siano in soprannumero rispetto a coloro che dovrebbero giudicarli e controllarli, succede che le loro tesi passino senza essere controllate.

Il problema fondamentale è quello di assicurare ad ogni Magistrato, sia giudicante che inquirente: a) la sede in cui operare (è quindi necessario accrescere in modo adeguato l'edilizia giudiziaria); b) un numero adeguato di ausiliari dei magistrati; c) una formazione professionale di almeno un biennio successivo alla laurea; d) una continua formazione dei Magistrati in servizio affidata al C.S.M., e una valutazione dei magistrati fuori da ogni condizionamento politico; f) la temporaneità degli incarichi direttivi; una attribuzione della promozione dell'azione disciplinare tipizzata, che spetta al ministro di Grazia e Giustizia, salva restando la decisione finale affidata ad una sezione del C.S.M. dove figurino una maggioranza almeno simbolica dei Magistrati.

La legge sull'ordinamento giudiziario deve fare distinzione tra i Magistrati? Certo, in relazione alle diverse funzioni. I Pubblici Ministeri hanno una funzione diversa dai magistrati giudicanti, ma anche i Magistrati della famiglia hanno una funzione diversa dagli altri Magistrati, così i Magistrati che si occupano dei fallimenti debbono avere una preparazione diversa dagli altri Magistrati. Bisogna quindi cominciare a pensare ad una Magistratura divisa per diversità di funzioni, non per diversità di cultura. Qui può essere trovato un punto d'accordo tra coloro che hanno sempre sostenuto la necessità di negare la distinzione tra Magistrati giudicanti e Pubblici Ministeri e tra coloro che invece vogliono una separazione delle carriere.

Si veda in senso conforme, la relazione al Ministro guardasigilli Angelino Alfano, scritta da Claudio Castelli, Capo dipartimento dell'organizzazione della giustizia di Via Arenula. Essa va anzi più oltre asserendo in modo ancor più traumatico che, nei prossimi dieci mesi, 1592 uffici giudiziari rischiano di essere chiusi in Italia per incompatibilità, in assenza di interventi decisivi di finanziamento pubblico alla giustizia.

In modo particolare:

- a) per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria lo stanziamento previsto per il 2008 supera di poco i 34 milioni contro lo stanziamento occorrente di circa 700 milioni;
- b) per il personale (magistrati esclusi) il blocco delle assunzioni e la mancata sostituzione del personale, ha creato una scopertura negli organici di circa il 13,9% e in quasi 15 tribunali la scopertura degli organici supera il 15%
- c) uffici. La somma stanziata per gli uffici (acqua, luce, gas, autovetture) è rispetto al 2002 di circa il 30% inferiore;
- d) Informatici. Il taglio radicale è del 58%;
- e) I crediti dello Stato (pene pecuniarie, sanzioni e spese processuali) sono ingenti (circa 502 milioni) ma ne sono stati recuperati solo il 7%.

Come si vede senza un piano pluriennale che elevi l'impegno dello Stato attorno al 2% la crisi della giustizia è profonda e insuperabile.

Infine dovrà darsi concreta applicazione all'articolo 27 della Costituzione, terzo comma, dove si dice che "le pene devono tendere alla rieducazione del condannato". Ciò non significa solo che è abolita la pena di morte, ma anche sostanzialmente la pena dell'ergastolo. In altri termini questa è la via prevista dalla Costituzione per ridurre il sovraffollamento delle carceri ed impedire che l'amnistia e l'indulto siano applicati per fini diversi da quelli per i quali sono stati storicamente istituiti.

7. Per quanto riguarda la legge elettorale politica occorre da ultimo ricercare l'intesa tra maggioranza politica ed opposizioni secondo linee sulle quali è opportuno richiamarsi alle osservazioni sulle quali si è già soffermato il Presidente Elia nel corso del convegno su "Legge elettorale e Costituzione" tenuto nel marzo scorso. Si pone infatti l'esigenza "di una onesta, seria e retta rappresentatività di tutto il corpo elettorale". Il bicameralismo, al quale si deve guardare, risponde alla necessità di superare il "bicameralismo imperfetto". Tale bicameralismo esiste perché pur essendovi un'identità di poteri tra Camera e Senato, sia in sede legislativa sia in sede politica di controllo, il Senato è eletto con un corpo elettorale avente età superiore a 25 anni e quindi con il 15% di età di più della Camera.

Il rapporto tra governabilità e rappresentatività di tutto il corpo elettorale deve essere affrontato procedendo insieme alla riforma della legge elettorale e ai cambiamenti che si intendono introdurre nella Costituzione. L'obiettivo dovrebbe essere infatti quello di fare della Camera l'unica assemblea politica e del Senato la Camera delle Regioni e delle Autonomie.

In ogni caso:

- a) per non violare un principio fondamentale della Costituzione, la legge elettorale non deve dare al candidato premier del partito vincente il diritto ad essere senz'altro nominato Presidente del Consiglio senza rispettare i poteri riservati al Presidente della Repubblica e al Parlamento tenuto a dare sempre il suo voto di fiducia;

- b) deve essere dalla legge fissato un turno elettorale unico della Camera con sistema proporzionale ottenuto, come proposto da alcuni membri della Commissione, da un limite di sbarramento attorno al 5%;
- c) la statuizione di circoscrizioni elettorali per la Camera di medie o piccole dimensioni (non più di 6 – 8 candidati con non più di due voti di preferenza, con le eccezioni previste per il Trentino Alto Adige e per la Valle d’Aosta);
- d) la individuazione dei collegi uninominali a base regionale per il Senato in conformità dell’art. 57 vigente della Costituzione.

In conclusione il modello da tenere presente, nella Commissione Problemi Istituzionali dell’Associazione ex Parlamentari della Repubblica, è apparso, nonostante alcune riserve, prevalentemente quello tedesco, fermo restando quanto alla lettera c).

Il federalismo sul quale giungere ad un’intesa dovrebbe essere compatibile con uno stato a base regionale, fermo restando che tale federalismo non deve contenere alcun principio di disgregazione del Paese o di violazione della unità della nazione sancito dall’art. 5 della Costituzione.